

DIE AUSGLEICHSABGABE

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
Harald Eberlein
Assessor jur. in Osthofen

1975



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554415_0002

DIE AUSGLEICHSABGABE

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
Harald Eberlein
Assessor jur. in Osthofen

1975

Erstberichterstatter: Professor Dr. jur. Hans Heinrich Rupp
Zweitberichterstatter: Professor Dr. jur. Hubert Armbruster

Tag der mündlichen Prüfung: 10. Dezember 1975



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Literaturverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXVI
Vorwort	1
Teil I	3
Die öffentlichen Abgaben	3
1.) Definitorische Abgrenzung	3
a) Steuer	5
b) Gebühr	8
c) Beitrag	16
d) Abgrenzung Steuer-Gebühr-Beitrag	19
2.) Die Ausgleichsabgabe in Rechtsprechung und Literatur	24
3.) Abgrenzungs- und Einordnungsversuche in der Literatur	31
4.) Zwischenergebnis	35
Teil II	37
1.) Der Lastenausgleich	37
Der Abgabencharakter des Lastenausgleichs	38
2.) Das Investitionshilfegesetz	40
3.) Der Beimischungszwang	43
4.) Die Weinabgabe und der Stabilisierungsfonds	45
a) Das Weinwirtschaftsgesetz und seine Vorläufer	46
b) Die Bedeutung des WWG unter besonderer Beachtung der Weinabgabe	50
c) Die Weinabgabe, § 16 WWG	54
d) Ist die Weinabgabe eine Steuer?	57
e) Ist die Weinabgabe eine Gebühr?	60

	Seite
f) Ist die Weinabgabe ein Beitrag?	62
g) Die Weinabgabe als Ausgleichsabgabe	63
5.) Der Ausgleich nach § 12 des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch und Fettgesetz - MFG)	65
a) Das MFG und seine Vorläufer	67
b) Der Ausgleich nach §§ 12, 12a und 20a MFG	70
c) Der Milchausgleich, Gebühr oder Beitrag?	72
d) Hat der Milchausgleich den Charakter einer Steuer?	73
e) Weitere landwirtschaftliche Marktordnungsgesetze und Maßnahmen; der Absatzfonds	75
6.) Die Ausgleichsabgabe nach § 7 Mühlgengesetz und § 12 Mühlenstrukturgesetz	77
a) Das Mühlgengesetz	77
(1) § 7 Mühlgengesetz	79
(2) Die Rechtsnatur der Mühlenabgabe nach § 7 Mühlen-	
gesetz	80
Ist die Mühlenabgabe eine Steuer?	80
b) Das Mühlenstrukturgesetz	81
(1) Die Abgabe nach § 12 Mühlenstrukturgesetz	82
(2) Der Abgabencharakter der Mühlenabgabe	82
7.) Das Getreidegesetz	83
Der Frachtausgleich nach § 11 Getreidegesetz	84
8.) Das Zuckergesetz	85
Die Rechtsnatur der Frachtausgleichsabgabe	86
9.) Die Kohlenabgabe (Bergmannsgroschen)	86
a) Die Art der Erhebung dieser Abgabe	87
b) Der abgabenrechtliche Charakter	88
10.) Die Schlachthofabgabe	89
a) Zweck der Abgabe	89
b) Die zukünftige Entwicklung der Schlachthofabgabe	90
c) Der Rechtscharakter der Schlachthofabgabe	91
11.) Die Filmabgabe	93
a) Der Grund ihrer Einrichtung und ihre Bedeutung für die deutsche Filmwirtschaft	93

	Seite
b) Sinn und Zweck des FFG	93
Der Anlaß dieses Gesetzes	93
Die Situation vor Erlass des FFG	93
c) Der Charakter der Filmabgabe nach § 18 Abs. 1 Satz 1 FFG	97
Die Aufbringung der Filmabgabe	97
(1) Ist die Filmabgabe eine Steuer?	97
(2) Ist die Filmabgabe eine Gebühr?	99
(3) Ist die Filmabgabe ein Beitrag?	100
(4) Die Filmabgabe als Ausgleichsabgabe	101
12.) Der Schwerbeschädigtenausgleich	104
Rechtscharakter des Schwerbeschädigtenausgleichs	106
13.) Die Hebammenabgabe	110
Welchen Charakter hat die Hebammenabgabe?	112
14.) Die Feuerwehrabgabe	115
Der abgabenrechtliche Charakter	116
15.) Der Wehrpflichtausgleich	119
16.) Die Ausfallgebühr	126
Der Charakter der Abgabe	128
17.) Die Garagenabgabe	129
a) Ist die Garagenabgabe eine Zwecksteuer?	131
b) Ist die Garagenabgabe eine Gebühr?	131
c) Ist die Garagenabgabe ein Beitrag?	132
d) Ist die Garagenabgabe eine Ausgleichsabgabe?	133
e) Ist die Garagenabgabe eine vertragliche Leistungspflicht?	134
18.) Die Umweltschutzabgabe	135
a) Die Autowrackbeseitigung	136
b) Die Kosten des Umweltschutzes	140
(1) Altreifen- und Altölbeseitigung	140
(2) Einwegbehältnisse	141
c) Der Rechtscharakter der zu erwartenden Abgabe	142
19.) Das Boden- und Wohnrecht	146
a) Maßnahmen zur Bodenreform	146
b) Der Planungswertausgleich	151
c) Die Wohnraumabgabe	156
d) Die Wohnungsabgabe	162
e) Die Wohnungsbaufolgebabgabe	167

f) Planungswertausgleich - Wohnungsbaufolgeabgabe - Wohnungs- und Wohnraumabgabe - Welchen Rechtscharakter haben diese Abgaben?	169
---	-----

Teil III	178
----------	-----

1.) Einteilung nach Abgabengruppen	179
2.) Einteilung nach dem Grad der Interessenlage	181
Sonderstellung der Investitionshilfe	181
3.) Die Zwecksteuer	182
4.) Die Ausgleichsabgabe	186
5.) Abgrenzung Steuer - Ausgleichsabgabe	194
6.) Abschließende Darstellung der Einteilungskriterien und Definition	199
7.) Die Ausgleichsabgabe im System der Abgaben	210

Teil IV	213
---------	-----

1.) Arten der Wirtschaftslenkung in den beiden großen Wirt- schaftssystemen und das Verhältnis der Ausgleichsabgabe hierzu unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten	213
2.) Der Standort der Ausgleichsabgabe im Rahmen staatlicher Lenkungsmittel am Beispiel von:	222
a) Steuer	223
b) Ausgleichsabgabe	223
c) Preisfestsetzung	224

Teil V	226
--------	-----

Die Ausgleichsabgabe und das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft	226
---	-----

Zusammenfassung	234
-----------------	-----

VII.

LITERATURVERZEICHNIS

I Abhandlungen, Dissertationen, Kommentare, Lehrbücher, Monographien

- | | |
|--------------------------------|--|
| v. Arnim | "Verfassungswidrigkeit des Konjunkturzuschlages wegen Ungeeignetheit?" <u>in</u> : BB 1970, S. 1127 f |
| Bachof, Otto | Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE Band 13-19) <u>in</u> : JZ 66, 781 ff |
| Badura, Peter | Das Verwaltungsmonopol, Berlin 1963 |
| ders., | Wirtschaftsverwaltungsrecht <u>in</u> : Besonderes Verwaltungsrecht, in der Reihe Lehrbücher des öffentlichen Rechts Bd. 4, Hrsg. Ingo von Münch, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich 1969, S. 435 ff |
| Bassermann - Jordan, Friedrich | "Geschichte des Weinbaus unter besonderer Berücksichtigung der Bayerischen Rheinpfalz, Zweiter Band, Frankfurt a. M., 1907 |
| Becker, Hermann Josef | Schwerbeschädigtengesetz, Kommentar, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt, 1962 |
| Bergdolt, Gottfried | "Gemeinschaftseinrichtungen der Länder auf Bundesebene und das Grundgesetz", Diss. Heidelberg, 1965 |
| Bettermann, Karl August | Legislative ohne Posttarifhoheit, Beiträge zu Art. 80 Grundgesetz in der Reihe Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 10, Frankfurt/Berlin 1967 |
| Blumenthal, Hartmut von | Verfassungswidrige Feuerwehrabgabe, <u>in</u> : BB 1972, S. 445 |
| Böckmann, Gerd | Die Neutralität des Steuersystems, Diss. Göttingen 1969 |
| Böhm | "Das Rechtsgutachten des BVerfG über die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich des Baurechts", <u>in</u> : NJW 1954, 1474 ff |

VIII

- Bopp, Helmut Ist die Baden-Württembergische Feuerwehrrabgabe eine Steuer im Sinne des Grundgesetzes? Diss., Heidelberg, 1967
- Brünneck, W. von Landesbericht Hessen 1955/56, in: DÖV 1957, 881 ff
- Bruns, Dirk Verwaltungsrechtliche Probleme der Abfallbe-seitigung, jur. Diss. Freiburg i. Br., 1973
- Buchstab, Josef "Abkürzung der Laufzeit der Hypothekengewinn-abgabe", in: BB 1972, 166 f
- Bühler, Ottmar Lehrbuch des Steuerrechts in zwei selbständigen Bänden, Band I, Allgemeines Steuerrecht, Ber- lin, 1927
- Bullinger, Martin "Die Selbstermächtigung zum Erlaß von Rechts- vorschritten" - Studien über ein Kuriosum der Staatspraxis - Monographie in der Reihe Heidel- berger rechtswissenschaftliche Abhandlungen NF 5, Abhandlung, Heidelberg, 1958
- Bullinger, Rincke, Oberhauser, Schmidt Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, in der Reihe: Beiträge zur Umweltgestaltung, A 24, Berlin, 1974
- Bühler/Strickrodt Steuerrecht, Grundriß in zwei Bänden, Band I, Allgemeines Steuerrecht, 3. Auflage, Wiesbaden, 1960
- Campenhause, Axel Frhr. v. Die Koppelung von Verwaltungsakten mit Gegen- leistungen im Vertragswege in Bau- und Bauord- nungsrecht, in: DÖV 1967, S. 662 ff
- Carlein, Walter Die Besteuerung der Gemeindebetriebe unter be- sonderer Berücksichtigung der Konzessionsabgaben, Diss. Erlangen, 1952
- Clausen, Heinrich "Entwicklung und gegenwärtige Struktur der Mühlenwirtschaft in westeuropäischen Ländern", jur. Diss. Kiel, 1959/60
- Creutzig, Jürgen "Steuerung des Abfallaufkommens", in: Zur Sache 3/72, Themenparlamentarischer Beratung, Umweltschutz II, Stuttgart, 1972

- Däubler, Wolfgang Grundrecht auf Leben und medizinische Versorgung, in: NJW 1972, 1105 ff
- Dicke, Detlev Christian Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung in Italien und der Bundesrepublik Deutschland in der Reihe: res publica Bd. 22, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969
- ders. Die wesentlichen Elemente der milchwirtschaftlichen Marktordnung und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit, in: DÖV 1968, 163 ff
- Dietrich, Kurt "Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten", in der Reihe: Erläuterungen zur Bundesgesetzgebung, 2. Auflage, Hamburg 1953
- Dreising, Wolf von Verwaltungskostengesetz, Kommentar, München 1971
- Eberle, Arnulf Anmerkung zum BVerwG, NJW 72, 1534, in: NJW 1973, 575 f
- Eckardt / Labus "Steuerrecht" in der Reihe: Schaeffers Grundriß des Rechts und der Wirtschaft Abt. II: Öffentliches Recht, 39. Band, 57. - 59. Tausend, Stuttgart, Düsseldorf, 1970
- Ehmke, Horst Wirtschaft und Verfassung, Karlsruhe, 1961
- Engels, Wolfram Soziale Marktwirtschaft - Verschmähte Zukunft? Streitschrift wider falsche Propheten mit Bart und Computer, Band 10 der Schriftenreihe des Vereins für wirtschaftliche und soziale Fragen e. V., Stuttgart 1972
- Eppe, Franz Subventionen und staatliche Geschenke, Begriffliche Abgrenzung und verwaltungsrechtliche Bedeutung, Monographie (Diss.) in der Reihe Verwaltung und Wirtschaft, Heft 34, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1966
- Eucken, Walter "Grundsätze der Wirtschaftspolitik", 4. Auflage, Tübingen/Zürich 1968
- Fecher, Hans Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Heft 9, Frankfurter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Studien, Berlin 1963

- Finkelburg, Klaus "Über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß des Filmförderungsgesetzes" in: UFITA 1969, Band 54, 111 ff
- Fischerhof, Hans Das Investitionshilfegesetz als Lenkungsgesetz, in: NJW 52, 919 ff
- Fitz, Karl Ernst "Der Begriff des 'verkehrsfähigen Weines' im deutschen und des 'Vin PROPPE LA VENTE' im französischen Weinrecht", rw. Diss. Mainz 1963
- Flämig, Christian "Planungswertausgleich", in: Handwörterbuch des Steuerrechts und der Steuerwissenschaften, Band II L-Z (HwStR), München 1972
- ders. "Städtebauforderungsgesetz", Band II, dto.
- ders. "Die Ausgleichsabgabe auf Fleisch", HwStR Band I, Seite 399
- ders. "Weinwirtschaftsgesetz", HwStR Band I, S. 1271
- ders. "Ausgleichsabgabe für fehlbelegte Sozialwohnung", in: HwStR Band II, S. 951
- ders. "Kohlenabgabe", in: HwStR Band I, S. 670
- ders. "Wehrbeitrag", in: HwStR Band II, S. 1269 f
- ders. "Fluchtsteuer", in: HwStR Band I, S. 400
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 9. Auflage, 1966, München u. Berlin
- Friauf, Karl Heinrich Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Band 1, Bad Homburg v. d. Höhe, Berlin, Zürich, 1968
- ders. Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, in: JurA, Heft 4, 1970, 19 ff
- Füchsl, Joseph Die Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films, Diss. München 1968
- Götz, Volkmarr Recht der Wirtschaftssubventionen, München und Berlin 1966

- ders. Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, in: AÖR, Band 85, 1960, S. 200 ff
- ders. Hauptprobleme des verwaltungsrechtlichen Vertrages, in: JuS 1970 S. 1 ff
- Gotterbarm, Franz siehe Schädel, Langer, Gotterbarm
- Gutow̄ski, Armin "Wirtschaftliche Weinbaupolitik", Monographie in der Reihe: Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Band 15, Heidelberg, 1962
- Hamann, Andreas Zur Problematik des Subventionsrechts, in: DVBl 63, 486 ff
- ders. Kommentar zum Milch und Fettgesetz, Hildesheim, 1961
- ders. Zweifelsfragen zum Investitionshilfegesetz, in: NJW 72, 641 ff
- Hamm, Walter Wettbewerb oder Interventionen als Regulativ der Branchenstruktur? in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 118 ff
- Harms, Wolfgang Der Kampf um die Marktwirtschaft, in: Entwicklungstendenzen im Wirtschafts- und Unternehmensrecht, Festschrift für Horst Bartholomeyczik zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 101 ff
- Harnischfeger, Horst Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied und Berlin, 1969
- Hartwich, Hans-Hermann Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Band 1 der "Schriften zur politischen Wirtschaft und Gesellschaftslehre", Köln und Opladen 1970
- Hebeisen, Hans "Die Filmbewertungsstelle Wiesbaden (FBW)". Versuch einer Strukturanalyse in: UFITA Band 57, 1970, S. 133 ff.
- Heimann, Horst Demokratischer Sozialismus in Ost und West, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament v. 2. 9. 1972, B 36 - 37/72

- Heinze, Erhard "Steuerung des Abfallaufkommens", in: Zur Sache 3/72, Themen parlamentarischer Beratung, Umweltschutz II, Stuttgart 1972
- Herlemann, Hans-Heinrich Grundlagen der Agrarpolitik, Die Landwirtschaft im Wirtschaftswachstum, Berlin und Frankfurt 1961
- Höhle, Ruth Die Steuerpolitik der deutschen Bundesregierung in ihrer Bedeutung als wirtschaftliche Ordnungs- und Prozeßpolitik, Diss, Freiburg i. Br., 1958
- Hoppmann, Erich Konzertierte Aktion als Instrument der Globalsteuerung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt) Heft 1, 1972, S. 7 ff
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht Band 2, 2. Auflage, Tübingen, 1954
- Immenga, Ulrich Die wettbewerbspolitischen Ausnahmereiche als Gegenstand staatlicher und privatwirtschaftlicher Marktregelungen; ein ordnungspolitisches Problem, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 148 ff
- Ipsen, Hans Peter Öffentliche Subventionierung Privater in DVBl 56, 461 ff, 498 ff, 602 ff
- ders. - Monographie - Berlin und Köln, 1956
- ders. Rechtsfragen der Investitionshilfe, in: AÖR Band 78, NF 39, S. 284 ff
- Jaenicke, Günther Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht in der Agrarmarktorganisation der EWG, in: ZaöRV 23 (1963) 485 ff
- Jellinek, Walter "Verwaltungsrecht", Unveränderter Neudruck der 3. Auflage von 1931 mit Nachtrag von 1950, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich 1966
- Jung - Schulz "Die neue Ausgleichsregelung in der Milchwirtschaft nach § 12 des Milch- und Fettgesetzes", Monographie, Hildesheim 1963

- Kamm, Werner "Anlaß und Umfang der manipulierten Kapazitätseinschränkungen auf dem Gebiete des deutschen Mühlengewerbes", Diss. Mannheim 1964
- Kayser, Kurt Die Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbeschädigtenengesetz, in: VdK - Mitteilungen, 1968, 436 ff
- Kieninger, Günther "Die abgabenrechtlichen Beiträge: Vorzugs- und Verbandslasten - Wesen und Bemessung", jur. Diss. Tübingen 1961
- Klein, Franz "Gleichheitssatz und Steuerrecht", Köln - Marienburg, 1966
- Klein, Friedrich "Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG in Finanz- und Steuerfragen", in: Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Heft 58, Bonn 1959
- Kloepfer, Michael Die lenkende Gebühr, in: AÖR 97. Band, 1972 S. 232 ff
- Koch, Hans-Jörg Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft nebst Ausführungsbestimmungen und sonstigen ergänzenden Vorschriften des Bundes und der Länder sowie EWG - Recht, Loseblattsammlung mit Erläuterungen, Stand Dezember 1968
- ders. Weingesetz, Kommentar, Neustadt a.d. W. 1970
- ders. "Probleme des Weingesetzes unter Berücksichtigung von Reformfragen", rw. Diss. Mainz 1955
- ders. "Weinwirtschaftsgesetz und Grundgesetz", in: Das Weinblatt 1969, 294 ff
- ders. "Das Weinwirtschaftsgesetz in Theorie und Praxis", in: NJW 1963, 2160 f
- Köberle, Rudolf Konjunktur und Steuern - Die Steuer als Mittel der Bekämpfung von Konjunkturschwankungen, Diss. Mannheim 1959
- Kötter - Ziemer - Siara Investitionshilfe - Kommentar, München und Berlin 1952
- Köttgen, Arnold Subventionen als Mittel der Verwaltung, in: DVBl 53, 485 ff

XIV

- ders., Gemeindliche Daseinsvorsorge und gewerbliche Unternehmerinitiative im Bereiche der Wasserversorgung und Abwässerbeseitigung, Göttingen 1961
- ders., Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, in: res publica, Band 14, Stuttgart, Mainz u. a., 1965
- Kornemann, Rolf Fehlsubventionierungen im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau - Bilanz einer systemwidrigen Marktintervention, Band 25 der Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e. V. (Arnold - Knoblauch - Institut), Bonn 1973
- Kratzsch, Otger Die Zuständigkeit des Bundes zur Aufgabenförderung durch Ermessenszuschüsse an Bundesländer und Private nach dem Grundgesetz, Diss., Köln 1966
- Kreft, Gerhart Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, Diss. Göttingen 1968
- Krüger, Herbert Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964
- ders., Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, in: DVBl 1951, S. 361 ff
- Kulenkampf, H. Ludwig Die Auflage zur Schaffung von Einstellplätzen nach der Reichsgaragenordnung, in: BB 1958, 1192 f
- Langen, Eugen Marktstörung / Subvention, in: Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht, Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln, Band 17, München und Berlin 1963
- Langer, Reinhard s. Schädel, Langer, Gotterbarm
- Leisner, Walter "Verwaltungspreis - Verwaltungssteuer", Betrachtung zu den Gebührengrundsätzen, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin, Heidelberg, New York 1967
- Lenz "Ausgleichsabgabe im fehlbelegten sozialen Wohnungsbau?" in: Deutsche Wohnungswirtschaft (DWW), 1970, 410 ff

- Limbach, Jutta Die männliche Hebamme - eine soziale Unmöglichkeit, in: JZ 1972, 564
- Maecker, Gerhard Gewährleistung bei staatlicher Wirtschaftsplanung, Diss. Göttingen 1968
- Mai, Lutz-Udo "Sonderabgaben", rw. Diss. Göttingen 1959
- Maury Parkflächenaufgabe, in: DVBl 1950, S. 634 ff
- Meilicke, Heinz Steuerrecht, Allgemeiner Teil, Berlin und Frankfurt a. M., 1965
- ders. "Der Steuererfindungsgeist von Bund und Ländern seit Inkrafttreten des Grundgesetzes" - Seine verfassungsrechtlichen Grenzen, in Festschrift für Ottmar Bühler, Köln 1954, S. 91 ff
- Menge, Franz Der Wohnungsbau 1972 - Tendenzen, Merkmale, Finanzierung -, in: Bundesbaublatt 1973, S. 367 ff
- Michel, Franz Werner "Situation auf dem deutschen Weinmarkt nach dem Herbst 1971", in: Hessische Wirtschaft Nr. 22, 1971, 453 ff (Zeitschrift der Industrie und Handelskammer Wiesbaden)
- Model - Creifelds Staatsbürger-Taschenbuch 9. Auflage, München 1969
- Modest, Fritz "Kommentar zum Getreidegesetz", in der Reihe Bücher des Betriebsberaters, Heidelberg 1953
- Mohr, Peter "Der milchwirtschaftliche Ertrags- und Frachtausgleich nach § 12 des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten", rw. Diss. Kiel 1959
- Monjau, Herbert Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter (Schwerbeschädigtengesetz), Kommentar, Band 42 in der Reihe Aschendorffs Juristische Handbücherei, Münster/Westfalen 1954, mit Nachtrag, ebenda, 1962
- v. Münch, Ingo Staatliche Wirtschaftshilfe und Subsidiaritätsprinzip, in: JZ 60, 303 ff
- ders. Die Bindung des Gesetzgebers an den Gleichheitssatz bei der Gewährung von Subventionen, in: AÖR Band 85 (1960), 270 ff

- Mußnug, Reinhard Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 259 ff
- Nathusius - Nelson Milchgesetz "nebst Ausführungsbestimmungen", Unveränderter Nachdruck der Auflage von 1932 mit Nachtrag von 1934, Berlin 1954
- Niemann, Engelhard Finanz- und Steuerrecht, in: Frankfurter Grundrisse für das juristische Studium, Band 24, Frankfurt 1949
- Nothhardt, Baldur Rechtsgrundlagen der Verwaltungsgebühren, Diss, Heidelberg 1969
- Ott, Klaus Eigentum und Städtebau, in: Schriften der Evangelischen Akademie in Hessen und Nassau, Heft 91 - Eigentumsordnung und Städtebau, Frankfurt 1971, S. 26 ff
- Over, Liselotte Öffentliche Finanzinvestitionen als Instrument der Finanzpolitik - Empirische und theoretische Untersuchungen, Diss, Freiburg i. B. 1966
- Overkamp, Franz "Marktbeziehungen der deutschen Milchwirtschaft in nationaler und internationaler Sicht", Diss, Köln 1965
- Papier, Hans Jürgen Die Beeinträchtigungen der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern von Einkommen und Vermögen, in: Der Staat (Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte) 11. Band, Heft 4, 1972, S. 483 ff
- Paulick, Heinz Grundgesetz und Besteuerung, in: Steuerberater Jahrbuch 1957/58, Köln
- Petersen, Klaus H. Die gemeindlichen Konzessionsabgaben, Diss, Münster 1966
- Pieper, Helmut Die Einmaligkeit der Produktionsabgabe unter besonderer Berücksichtigung einiger grundlegender Fragen zum Wesen der Produktionsabgabe, Diss, Berlin/Ost 1961/62

- Plachetka, Uwe Die Finanzwirtschaft und Finanzpolitik des Bundes und der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (in den Jahren von 1950 bis 1965), Diss., Bonn 1969
- Quack, Friedrich Stichworte: Stabilitätsgesetz, Wirtschaftslenkung, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 3. Auflage, München 1973
- Reindl, Helmut vgl. Seidler/Reindl
- Rickmann, Karl-Heinz "Die Einwegflasche im Kreuzfeuer des Umweltschutzes", in: AWZ 1971, S. 636
- Rinck, Gerd "Wirtschaftsrecht", 2. Auflage 1969, Köln, Berlin, Bonn, München
- Rittershausen, Heinrich "Wirtschaft", Fischer Lexikon Band FL 8, Frankfurt am Main 1970
- Roellenbleg, Rainer Rüdiger "Die Rechtsstellung der Filmbewertungsstelle", Diss., München 1963
- Rosenbleck, Wilhelm "Altautos und Altreifen", in: Zur Sache 3/72, Themen Parlamentarischer Beratung, Umweltschutz II, Herausgeber Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Stuttgart 1972
- Roth, Karlernst Die öffentlichen Abgaben und die Eigentums-garantie im Bonner Grundgesetz, Monographie, in der Reihe Heidelberger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, NF, 3. Abhandlung, Heidelberg 1958
- Rupp, Hans Heinrich "Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes", in: JZ 1971, 401 ff
- ders. "Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionenkombination", in: NJW 68, 569 ff
- ders. Verwaltungsakt und Vertragsakt, in: DVBl 1959, S. 81 ff
- ders. Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühren und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Köln 1971

XVIII

- ders, "Der Auftrag des Grundgesetzes", in: FAZ - Sonderdruck "Für eine aktive Wettbewerbspolitik" - Zwanzig Professoren fordern eine Reform des Kartellgesetzes vom 30. 11. 1972, S. 4
- Schaal, Peter Zur Konjunkturentwicklung im Jahre 1972, in: BB 72, 231 ff
- Schädel, Langer, Gotterbarm Mineralölsteuer und Mineralölzoll, Kommentar, 4. Auflage, Berlin und Frankfurt, 1970
- Schäuble, Frieder "Rechtsprobleme der staatlichen Kunstförderung" - unter Ausschluß bundesstaatlicher Probleme, Diss. Freiburg i. Br. 1965
- Schenk, Karl-Ernst Konvergenz der Wirtschaftsordnungen? in: WiSt Heft 10/1972, S. 431 ff
- Scherf, Harald Mehr Freiheit durch gerechtere Eigentumsordnung, in: Radius, Vierteljahresschrift der Evangelischen Akademikerschaft in Deutschland, Heft 2, 1969, S. 26 ff
- Scheuner, Ulrich Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, in: VVDStRL Heft 11, Berlin 1954, S. 1 ff
- Schindler, Dietrich Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, Diss. Zürich, Aarau 1951
- Schlotke, Helmut Die hoheitliche Einflußnahme auf die Empfänger öffentlicher Subventionen und ihre rechtlichen Grenzen, Diss. Tübingen 1968
- Schmidt, Dora "Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung" - Ein Beitrag zur Steuertheorie und Steuerpolitik, Tübingen 1926
- Schmitt, Günther "Landwirtschaft in der Marktwirtschaft", Das Dilemma der Agrarpolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 319 ff
- Schmölders, Günter "Konjunktur", in: HwStR Band I A-K, München 1972, S. 676
- ders, Ordnungssteuer, in: HwStR Band II, S. 814 ff

- ders, Zwecksteuer, in: HwStR Band II, S. 1327, Ziffer 1
- ders, Finanzpolitik, Monographie in der Reihe Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, 3. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York 1970
- Schneider "Zur Fehlbelegung von Sozialwohnungen", in: Der langfristige Kredit 1968, S. 282 ff
- Schoeck, Helmut Umverteilung als Klassenkampf? Zur Politik und Psychologie der Vermögensbildung, in der Reihe Texte, Thesen Bd. 37, Osnabrück 1973
- Schüle, Adolf Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) Heft 11, Berlin 1954, S. 75 ff
- Schwabe, Jürgen Krankenversorgung und Verfassungsrecht, in: NJW 1969, 2274 ff
- Seidler, Franz W. - Reindl, Helmut Wehrpflicht - Kriegsdienstverweigerung - Zivildienst - Wehrgerechtigkeit, in der Reihe: Kontrovers, Veröffentlichungen der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1973
- Selmer, Peter "Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht", Habil.-Schrift in der Reihe Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 3, Köln 1972
- Seubert, Otto Die Organisation des Feuerschutzes in Bayern, in: DÖV 1961, S. 171 ff
- Sprenger, Rolf-U. Die Nutzung von Abfallstoffen und Abwärme-"Recycling" als Beitrag zum Umweltschutz und zur Rohstoff- und Energieeinsparung, in: ifo-schnelldienst, 15/1974, S. 5 ff (Zeitschrift des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, München)
- Stähler, Bernhard "Beitrag zur Abgrenzung des Steuerbegriffs", jur. Diss. Münster 1955
- Steinberg, Wilhelm Hypotheken- und Kreditgewinnabgabe, in: HwStR Band I, S. 594 und 703, sowie Band II, S. 1212 - Vermögensabgabe

- Stephan, Bodo Verwaltungsgebühr, verkappte Steuer und Rechtsstaat, in: JurA Heft 12, 1970, 49 ff
- Stern, Klaus Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, in: JZ 60, 518 ff, 557 ff
- Stich, Rudolf Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates an die städtebauliche Entwicklung - Zugleich ein Beitrag zur Novellierung des Bundesbaugesetzes - in: NJW 1974, 1673 ff
- Straub, Hans "Altautos und Altreifen", in: Zur Sache 3/72, Themen Parlamentarischer Beratung, Umweltschutz II, Luftreinhaltung und Abfallbeseitigung, Aus den öffentlichen Anhörungen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Stuttgart 1972
- Strauß, Franz Josef Finanzpolitik - Theorie und Wirklichkeit - Monographie, Berlin und Frankfurt a. M. 1969
- Streibl, Max "Landesplanung und Umweltschutz", in: Süddeutsche Zeitung - Sonderdruck - Vorträge anlässlich des Wirtschaftsforums der Süddeutschen Zeitung am 17. März 1971 in Augsburg
- Strickrodt, Georg "Abschöpfung", in: HwStR Band I, S. 12 ff
- ders. Umweltschutz, in: HwStR Band II, S. 1128 ff
- ders. Zwecksteuer, in: HwStR Band II, S. 1327 f, Ziffer 2
- ders. Nonaffektationsprinzip, in: HwStR Band II, S. 794 f
- ders. "Investitionshilfegesetz", in: HwStR I, S. 614 ff
- Strohm, Theodor Der soziale Rechtsstaat - eine ethische Aufgabe, in: Radius Heft 3, 1968, S. 25
- Strutz, Georg Grundlehren des Steuerrechts, Band 8, Berlin 1922
- Thalheim, Karl C. Um die Zukunft unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament B 20/73 vom 19. 5. 1973, S. 3 ff

- Thiel, Fr., Zur Handhabung der Reichsgaragenordnung, in: DVBl 1954, S. 349 ff und 666 ff
- Thiel/Frohberg Garagenbaurecht der Bundesländer, zugleich 2. Auflage des Kommentars zur Reichsgaragenordnung, Düsseldorf 1965
- Tholl, Gerhard Branchenplanung und Branchensteuerung - Gefahr oder Chance für die Marktwirtschaft?, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 132 ff
- Trautmann, W. "Wirtschaftspolitik", in: Meyers Handbuch über die Wirtschaft, 2. Auflage, Mannheim/Wien/Zürich 1970
- Tuchtfeldt, Egon Für eine aktive Wettbewerbspolitik, in: Sonderdruck aus der FAZ vom 30. 11. 1972, S. 1
- Vogel, Hans Jochen Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: NJW 1972, 1544 ff
- ders. Planen und Bauen für den Bürger - Raumordnung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau als Elemente einer aktiven Gesellschaftspolitik, Bonn 1973
- ders. Wohnung zwischen Wunsch und Wirklichkeit - Bemerkungen zum Wohnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Manuskript des Referates vor der Österreichisch-Deutschen Kulturgesellschaft in Wien am 8. 10. 1973
- ders. Probleme des sozialen Wohnungsbaues, Manuskript des Referates vor dem Verbandtag der Rheinischen Wohnungsunternehmen am 28. 11. 1973
- Wallis, Hugo von "Die wirtschaftliche Betrachtungsweise im Steuerrecht", in: Probleme des Finanz- und Steuerrechts, Festschrift für Ottmar Bühler, Köln 1954, S. 249 ff
- Watrin, Christian Thesen zum Programm der sozialen Marktwirtschaft, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik, Stuttgart 1972, S. 18 ff
- Weber, Werner "Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung", Göttingen 1962 (Monographie)
- ders. Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, Hamburg 1943

- Weber, Wilhelm "Wirtschaftswissenschaft von heute", Ein Überblick über moderne ökonomische Forschungen, Wien 1953
- Weddigen, W. "Grundsätzliches zum Lastenausgleich", in: Finanzarchiv 1950/51, Band 12 N.F., S. 521 ff
- Wegner, Wolfgang Umweltschutz oder: Kurse der freien Marktwirtschaft, in: ZRP 1973, S. 34 ff
- Weides, Peter Zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films vom 22. 12. 1967, BGBI I, S. 1352
Erster Teil: Bundeskompetenz für gesetzliche Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, im Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA), Band 58, 1970, S. 65 ff
Zweiter Teil: Wirtschaftsfördernder Zweck der Maßnahme zur Förderung des deutschen Films nach dem Bundesgesetz vom 22. 12. 1967, in: UFITA Band 59, 1971, S. 35 ff
 = Schriftenreihe der UFITA, Heft 39 "Bundeskompetenz und Filmförderung", Berlin 1971
- Weidner, Hans-Dieter "Der Begriff des Qualitätsweins und seine Bezeichnung im deutschen und französischen Recht", Diss., Mainz 1963
- Weis, A. Anmerkung zu BGH-Urt. v. 25. 4. 1960, in: NJW 1960, S. 1762 f
- Weisbrod, Rudolf "Das Weinungsgeld als Rechtsinstitut in der freien Reichsstadt Speyer bis in die Anfänge des 16. Jahrhunderts", rw. Diss., Mainz 1952
- Weller, Fritz Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland, Monographie in der Reihe Forschungsbeiträge der Adolf-Weber-Stiftung, Band 2, Berlin 1967
- Wertenbruch, Wilhelm "Sozialverwaltungsrecht", in: Besonderes Verwaltungsrecht, Herausgeber: Ingo von Münch, in der Reihe: Lehrbücher des öffentlichen Rechts, Band 4, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich, 1969, 6. Abschnitt, S. 289 ff

- Werner Anmerkung zur Entscheidung des OVG Berlin, NJW 55, 1004 = DVBl 55, 561, in: DVBl 1955, 562 ff
- Wiebel, Markus Wirtschaftslenkung und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz des Wirtschafters nach Erlaß des Stabilitätsgesetzes, Monographie in der Reihe res publica, Band 23, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1971
- Wilhelm, Georg Anmerkung zum Beschluß des BVerfG vom 20. 5. 1959, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1959, S. 250
- Wilke, Dieter Gebührenrecht und Grundgesetz, Ein Beitrag zum allgemeinen Abgabenrecht, München 1973
- Winkel, Harald Die deutsche Marktwirtschaft seit Kriegsende - Entwicklung und Probleme, Mainz 1971
- Wirths, W. "Milchverbrauch in der Bundesrepublik", in: Milch und Milchprodukte, Aktuelle Probleme bei Erzeugung, Behandlung und Verbrauch, in der Reihe: Wissenschaftliche Veröffentlichungen der deutschen Gesellschaft für Ernährung, Band 8, Darmstadt 1962
- Wittneben - Krieger - Drechsler Kommentar zum Investitionshilfegesetz, Siegburg 1952
- Wolff, Hans J. Verwaltungsrecht I, Ein Studienbuch, 9. Auflage, München 1974
Verwaltungsrecht II, 3. Auflage, München 1970
Verwaltungsrecht III, 3. Auflage, München und Berlin 1973
- Wolter, Eduard "Der Konjunkturzuschlag zur Einkommensteuer und Körperschaftssteuer", in: DB 70, 1401 ff
- Zacher, Hans F. Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, in: DÖV 1970, S. 3 ff
- v. Zezschwitz, Friedrich Preisregelung durch Mehrwertsteuer - ein verfassungsrechtlicher Formenmißbrauch? in: StuW 48, (NF 1.) Jahrgang 1971, S. 26 ff

Zimdars - Sauer - Koch - Bernhardt

Hebammengesetz und Gesetz zur Regelung von Fragen des Hebammenwesens mit Erläuterungen und Anhang, 3. Auflage, Hannover 1955

Zinkahn, Willy

Die eigentumsrechtliche Problematik des Entwurfs zu einem Städtebauförderungsgesetz, in: Eigentumsordnung und Städtebau, Schriften der Evangelischen Akademie in Hessen und Nassau Heft 91, Frankfurt 1971

Zuck, Rüdiger

Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung, in: NJW 1967, S. 1301 ff

II. Sonstige Schriften (ohne Verfasserangabe)

- 1) 20 Jahre Agrarpolitik in Rheinland-Pfalz 1946 - 1966, Herausgeber: Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten
- 2) Rheinland-Pfalz 1971 von A - Z, Herausgeber: Pressestelle der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz 1971
- 3) Geschäftsbericht des Stabilisierungsfonds für Wein, Anstalt des öffentlichen Rechts, Mainz, für das Wirtschaftsjahr 1971
- 4) Informationen zur politischen Bildung
"Umweltgefahren und Schutz Nr. 146, 1971", Herausgeber: Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn
- 5) Statistisches Jahrbuch für Rheinland-Pfalz 1968 und 1970, Herausgeber: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems
- 6) Rheinland-Pfalz im Spiegel der Statistik, Herausgeber: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems 1968
- 7) Reform der Reichsabgabenordnung - Bericht des Arbeitskreises für die Reform der RAO und ihrer Nebengesetze - E AO 1969, Schriftenreihe des BMF, . Heft 13, Bonn 1970
- 8) Taschenbuch von A - Z; Ein Taschen- und Nachschlagebuch über den anderen Teil Deutschlands, Herausgeber: Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, 11. Auflage 1969, Bonn

- 9) Weißbuch 1971/72, Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Herausgeber: Bundesminister der Verteidigung, Bonn 1971
- 10) Die Bundeswehr in Staat und Gesellschaft III, Jahresbericht 1971 des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages Fritz-Rudolf Schultz in der Reihe: Zur Sache, Themen parlamentarischer Beratung Heft 2/72, Bonn 1972
- 11) dtö IV, Jahresbericht 1972, Heft 2/73, Bonn 1973
- 12) Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland - Analyse und Optionen - Bericht an die Bundesregierung, Bonn 1972
- 13) Weißbuch 1973/74, Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1974
- 14) Bodenpreise - Bodenmarkt - Bodenpolitik, Schriften des Innenministeriums Heft 3, 1972, in der Schriftenreihe des Landes Schleswig-Holstein

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
ADH	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Handelsmühlen
a. E.	am Ende
Änd. G.	Änderungsgesetz
a. F.	alte Fassung
Allg., allg.	allgemein
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung, s. auch RAO
AÖR	Archiv für Öffentliches Recht
AVO	Ausführungsverordnung
AWZ	Allgemeine Deutsche Weinfachzeitung (Das Weinblatt + Deutsche - Wein - Zeitung) neuer Titel seit 1. Heft 1971
BAnz.	Bundesanzeiger
Bd.	Band
Bespr.	Besprechung
Betr.	Der Betrieb
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI	Bundesgesetzblatt
BJA -TB	Bundeskartellamt - Tätigkeitsberichte
BM	Bundesminister
BMWF	Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen
BRD	Bundesrepublik Deutschland

BStBL	Bundessteuerblatt
B. T.	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
DAS, DS	Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt
DB	Der Betrieb
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
E	Entwurf
EG	Europäische Gemeinschaft
Erl.	Erläuterung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FFG	Filmförderungsgesetz
FR	Frankfurter Rundschau
Frhr.	Freiherr
Fußn.	Fußnote
FWG	Feuerwehrgesetz
G.	Gesetz
GB1	Gesetzblatt
Gesch. - ber.	Geschäftsbericht
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GS	Preußische Gesetzessammlung

GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. A.	herrschende Ansicht
ha	Hektar
HB	Handelsblatt
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdSW	Handbuch der Sozialwissenschaften
Hess. Wirtsch.	Hessische Wirtschaft, Zeitschrift der Industrie- und Handelskammer Wiesbaden
hl	Hektoliter
HwStR	Handwörterbuch des Steuerrechts und der Steuerwissenschaften
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
insbes.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des (der)
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
Jhdt	Jahrhundert
JurA	Juristische Analysen
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
LB	Lehrbuch
lit.	Buchstabe
Lit.	Literatur
L. S.	Leitsatz
l. Sp.	linke Spalte
LVerfg	Landesverfügung

XXIX

LVO	Landesverordnung
m. a. W.	mit anderen Worten
MdB	Mitglied des Bundestages
m. E.	meines Erachtens
MFG	Milch- und Fettgesetz
Mio	Millionen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N. N.	nomine nemo = o. Verf. = ohne namentlich aufgeführten Verfasser
Nr.	Nummer
o.	oben
o. a.	oben angeführt
o. ä.	oder ähnliches
o. Verf.	ohne Verfasser, d. h. ohne <u>erkennbaren</u> Verfasser, ohne Angabe des Verfassers
PuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift "Das Parlament"
RAO	Reichsabgabenordnung
RArbBl	Reichsarbeitsblatt
Rdn.	Randnummer, Randnote
RdRN	Recht des Reichsnährstandes
RGBl	Reichsgesetzblatt
RL-PF	Rheinland-Pfalz
RNVBl	Verkündungsblatt des Reichsnährstandes
r. Sp.	rechte Spalte
Rspr.	Rechtsprechung
rW	rechtswissenschaftlich

s.	siehe
S.	Seite
Schl. - H.	Schleswig-Holstein
Schl. - H. Anz.	Schleswig-Holsteinische Anzeigen, Justizmini- sterialblatt für Schleswig-Holstein
Staatsb. T. B.	Staatsbürgertaschenbuch
Stab. - fonds	Stabilisierungsfonds für Wein
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
Sten. Prot.	Stenographische Protokolle
u. ä.	und ähnliches
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- u. Theater- recht
VdK	Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterblie- benen und Sozialrentner Deutschlands e. V. Bad Godesberg
Verw. R.	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
v. H.	von Hundert
VO	Verordnung
WiGB1	Gesetzblatt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WP	Wahlperiode
WWG	Weinwirtschaftsgesetz (Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländ. öff. Recht und Völker- recht
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

VORWORT

Im Bereich der Wirtschaft hat sich vor allem seit Ende des Zweiten Weltkrieges eine Art der öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflicht entwickelt, die unter dem Begriff der Ausgleichsabgabe Eingang in den allgemeinen Sprachgebrauch gefunden hat.

In der allerdings erst spärlich geführten wissenschaftlichen Diskussion bildeten sich zunächst drei Richtungen heraus. Zum einen wird die Ausgleichsabgabe zu den Steuern gerechnet und damit zu den klassischen öffentlich-rechtlichen Abgaben. Eine andere Meinung sieht in ihnen eine weitere eigenständige Gruppe im Kreis der öffentlich-rechtlichen Abgaben und schließlich werden sie als eine reine Maßnahme der Wirtschaftslenkung ¹⁾ bezeichnet.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung, insbesondere das Bundesverfassungsgericht, nimmt bis heute in diesem Meinungsstreit eine neutrale Stellung ein und bezeichnet die Ausgleichsabgabe als eine Abgabe besonderer (eigener) Art, die weder den Steuern, noch den anderen herkömmlichen Typen des Abgabenrechts zugerechnet werden könne.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist der Versuch, tragende Kriterien für das Phänomen "Ausgleichsabgabe" zu finden und in einer Definition zusammenzufassen, um so einen Beitrag zur Einordnung dieser Abgabenart zu leisten und ihren Standort im Gesamtbereich des Abgabenwesens festzulegen.

Eine umfassende Abhandlung über die Ausgleichsabgabe fehlt bisher ²⁾.

So erschien es zweckmäßig, die zunächst nur angedeutete Meinungsvielfalt zu sichten und schon vorhandene Abgrenzungsversuche zu prüfen.

Dabei stellte sich bald heraus, daß das vorhandene Grundlagenmaterial viel zu gering war.

Der zweite Teil der Arbeit soll deshalb in einer Dokumentation einen Einblick in die Vielfalt der vorhandenen Ausgleichsregelungen geben. Dabei wird in keiner Weise Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Die oft ungenaue Bezeichnung und die äußerst verstreuten Anwendungsformen machen es selbst bei intensivem Bemühen unmöglich, mit Sicherheit eine vollständige Darstellung zu erreichen. Die Zahl 50 markierte für den Verfasser immer noch nicht den Endpunkt aller auf dem Gebiet der Wirtschaft - für den nationalen Bereich der Bundesrepublik ³⁾ -

1) Stellvertretend Mohr, Diss. S. 138, 142 und 147.

2) So etwa auch Selmer, Steuerinterventionismus S. 183.

3) Die umfangreichen Ausgleichsregelungen der EWG konnten aus Gründen der notwendigen Beschränkung von vornherein nicht mit in Betracht gezogen werden.

Vgl. dazu etwa Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen S. 65.

vorkommenden Einrichtungen, für die Abgaben erhoben werden, die als Ausgleichsabgaben deklariert sind. Und wenn man etwa an den Planungswertausgleich, die Umweltschutzabgabe und sie sog. Ausgleichswehrpflicht denkt, so werden es jährlich mehr.

Eine Gesamterfassung war aber auch nicht erforderlich, da sich auch aus einer geringeren Anzahl eine Reihe von Elementen herauskristallisieren ließ, die für den Zweck der vorliegenden Arbeit ausreichte.

Da die Ausgleichsabgabe eine Einrichtung von eminent wirtschaftlicher Bedeutung ist, konnte die juristische Fragestellung nicht ohne eine ergänzende wirtschaftliche Betrachtung bleiben. Dabei mußte sich der Verfasser jedoch auf eine Darstellung von Sinn und Auswirkungen der Ausgleichsabgabe beschränken, da umfassende ökonomische Überlegungen den Rahmen einer Dissertation sprengen würden.

Aus dem gleichen Grunde konnte auch eine verfassungsrechtliche Untersuchung nicht mehr mit einbezogen werden. Es ist vielmehr Ziel dieser Arbeit, im Vorfeld einer verfassungsrechtlichen Analyse zu klären, was unter den Begriff der Ausgleichsabgabe fällt, in welchem Rahmen dieser Ausgleich stattfindet und welche Auswirkungen sie im Tatsächlichen hat. Die verfassungsrechtliche Problematik wird vorausgesetzt. Der Verfasser konnte in diesem Zusammenhang nur einzelne verfassungsrechtliche Aspekte in Verbindung mit der Analyse der einzelnen Abgaben berühren.

TEIL I

Die öffentlichen Abgaben

1.) Definitorische Abgrenzung

Die Wirtschaftsführung eines Staates und anderer öffentlicher Gemeinwesen setzt, wie jede geordnete Wirtschaftsführung die Erschließung von Einnahmequellen voraus, deren Erträge die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermöglichen ¹⁾.

Die Finanzwirtschaft ²⁾ unterscheidet dabei zwei Einnahmearten. Es handelt sich einmal um die ordentlichen Einnahmen, die regelmäßig wiederkehren und daher die Grundlage des öffentlichen Bedarfs bilden. Zum anderen die außerordentlichen Einnahmen - so etwa die Einnahmen aus Anleihen -, die nur der Deckung des außerordentlichen Bedarfs dienen dürfen,

Die ordentlichen Einnahmen also sind die Grundlage der öffentlichen Finanzwirtschaft.

Diese gliedern sich wiederum in Einkünfte aus wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Körperschaften und Einkünfte auf Grund des Hoheitsrechts des Staates. Zu ersteren gehören etwa die Einkünfte aus Domänen und Forsten, insbesondere auch aus staatlichen Beteiligungen an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Sie werden auch unter der allgemeinen Bezeichnung "Erwerbseinkünfte" zusammengefaßt.

Einkünfte auf Grund des Hoheitsrechts sind die öffentlichen Abgaben. Sie bestehen in der Regel aus Geldleistungen ³⁾.

Im Zuge der geschichtlichen Entwicklung wurden die öffentlichen Abgaben zu einem festen Rechtsinstitut erhoben, indem die Reichsverfassung von 1919 ⁴⁾ zum ersten Male reichseinheitlich mit den bisherigen Bewilligungs- und Erhe-

1) Vgl. Roth, Eigentumsgarantie, S. 38 ff.

2) Unter Finanzwirtschaft versteht man den Inbegriff der Maßnahmen zur Beschaffung der Geldmittel, die ein Wirtschaftskörper braucht, Rittershausen, Wirtschaft S. 205 f.

3) Möglich sind auch Naturallasten, wie Sach- und Dienstleistungen, die in früheren Zeiten sehr weit verbreitet waren (etwa Spanndienste). Soweit es sie heute noch gibt, werden sie aber in zunehmendem Maße abgebaut, vgl. Roth, a. a. O. S. 45.

4) Art. 8 WRV.

bungsverfahren brach und die Abgabenerhebung zum Gegenstand der ordentlichen Gesetzgebung mit allen daraus resultierenden Folgen erklärte ⁵⁾).

Was unter dem Begriff der öffentlichen Abgabe verstanden wird - wobei ich mit Roth ⁶⁾ davon ausgehe, daß zwischen der juristischen und der finanzwissenschaftlichen Betrachtungsweise zwar eine funktionale Abgrenzung, aber kein sachlicher Gegensatz besteht, vielmehr eine gegenseitige Ergänzung stattfindet, so daß etwaige Unterschiede nur dann herausgestellt werden, wenn sie fundamental sind, ist auch heute noch keineswegs unbestritten. Vielmehr hat die Diskussion durch eine zunehmende Entwicklung auf dem Abgabensektor, die gemeinhin als Ausgleichsabgabe bezeichnet wird, neue Nahrung erhalten,

Die klassische Theorie der Finanzwissenschaft bezeichnet als öffentliche Abgaben alle einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die Kraft der öffentlichen Gewalt zur Erzielung von Einkünften für ein öffentlich rechtliches Gemeinwesen auferlegt sind ⁷⁾, eine Umschreibung, die als Legaldefinition in die Reichsabgabenordnung Eingang gefunden hat. Entscheidende Merkmale sind hierbei der hoheitliche Charakter der Leistungspflicht, die gegenständliche Beschränkung auf Geldleistungen und die finanzwirtschaftliche Zweckbestimmung ⁸⁾. Zwar enthält die Reichsabgabenordnung in ihrer Legaldefinition, § 1 AO, für das geltende deutsche Steuerrecht einen einheitlich anzuwendenden Steuerbegriff unter ausdrücklicher Hervorhebung der Dreiteilung der öffentlichen Abgaben, trotzdem gehen in der Praxis die verschiedenen Formen der öffentlichen Abgaben vielfach ineinander über ⁹⁾. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, daß der Begriff der öffentlichen Abgaben als Oberbegriff die in § 1 AO angeführten Abgaben umfaßt ¹⁰⁾. Streifig und ungeklärt ist, wie weit der Radius dieses Oberbegriffes reicht, d. h. ob es so wesentliche Merkmale gibt, die es erlauben oder verhindern würden,

5) Vgl. die ausführliche Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Abgabenrechts bei Roth, a. a. O. S. 39 ff unter Hinweis auf Forsthoff; LB AT S. 19 ff; in einzelnen Staaten besaßen die Landtage schon seit 1816 die Befugnis gemeinsam mit der Regierung die Staatsausgaben ganz oder zumindestens teilweise festzusetzen, vgl. Friauf, Staatshaushaltsplan S. 54 ff.

6) Roth, a. a. O. S. 44; vgl. dazu auch in ständiger Rspr. BVerfG 3, 407 ff, 435 = NJW 54, 1474 ff; 7, 244 ff, 251 = NJW 58, 625; 29, 408 = NJW 71, 319.

7) Vgl. Jellinek, Verw.R § 17, S. 386; ähnlich Kieninger, Diss. S. 23.

8) Der Ausdruck "Zweckbestimmung" ist hier allgemeiner Natur und nicht identisch mit dem Begriff der "Zweckbindung".

9) Vgl. dazu Roth, a. a. O. S. 46.

10) So auch Mohr, Diss. S. 118.

diesen Begriff auf andere als die "klassischen" Abgaben zu beziehen ¹¹⁾.

Im folgenden sollen deshalb kurz die drei großen Gruppen der Steuern, Gebühren und Beiträge im Sinne der Unterscheidung, die § 1 AO trifft, beleuchtet und die Besonderheiten der Untergruppen, wie etwa die Zwecksteuern angesprochen werden, um dabei die Kriterien dafür zu gewinnen, ob damit der Kreis der öffentlichen Abgaben geschlossen ist, oder ob dieser Begriff auch auf solche Geldleistungspflichten ausgedehnt werden kann, bei denen wirtschaftspolitische bzw. nicht vorrangig finanzwirtschaftliche Gesichtspunkte maßgebend sind ¹²⁾.

a) Die Steuer

Eine Begriffsbestimmung der Steuer findet sich in erster Linie im finanzwissenschaftlichen Schrifttum. Die rechtswissenschaftliche Literatur befaßt sich nur in verhältnismäßig geringem Umfang mit dieser Frage ¹³⁾. Sie legt im allgemeinen den Steuerbegriff der Abgabenordnung zu Grunde. Danach sind Steuern einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft ¹⁴⁾.

Eine andere Definition hat Stähler ¹⁵⁾ entwickelt: "Steuern sind Zahlungen, die auf Grund von Rechtssätzen an juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Erzielung von Einnahmen geschuldet werden, und die weder zur Finanzierung von Leistungen zu entrichten sind, welche durch die Zahlungspflichtigen in Anspruch genommen oder in anderer Weise durch ihr Verhalten veranlaßt worden sind, noch zur Finanzierung solcher Leistungen bewirkt werden, welche dem zahlungspflichtigen Personenkreis erfahrungsgemäß im allgemeinen wirtschaftli-

11) Diese Überlegung wird in Teil III zu Ende geführt.

12) Weber, Dienstpflichten S. 83, hat grundsätzlich keine Bedenken, auch Sonderabgaben in den Kreis der öffentlichen Abgaben mit einzubeziehen.

13) Eine ausführliche Untersuchung findet sich bei Bopp, Diss. S. 30 ff.

14) § 1 der Reichsabgabenordnung vom 22. 5. 1931 (RGBL I S. 161) unter Berücksichtigung der bis zum 31. 12. 1972 ergangenen Änderungen.

Diese Definition knüpft offenbar an die Begriffsbestimmung von Otto Mayer an, vgl. bei Jellinek, Verwaltungsrecht § 17, S. 393 beachte dazu auch § 2 Abs. 1 S. 1 a. E. EAO 1969 des AK für die Reform der RAO Schriftenreihe d. BMF H. 13, 1970, S. 52 u. 217 f sowie § 2 E AO 1974 BT-Drucks. 7/79 v. 25. 1. 73.

15) Diss. S. 162.

che Sondervorteile gewähren."

Kürzer sagt es Jellinek ¹⁶⁾: "Steuer ist die von Vorteilen für den Pflichtigen unabhängige, nach einem allgemeinen Maßstabe auferlegte, öffentliche Abgabe in Geld." Sie hebt sich damit klar "als die voraussetzungslos geschuldete Abgabe von der Gebühr und dem Beitrag ab".

Die entscheidenden Merkmale der Steuer, die sie in ihrer reinen Form von allen anderen öffentlichen Abgaben unterscheidet, sind somit die Unentgeltlichkeit der Erbringung, die gegenständliche Beschränkung auf eine Geldleistung und die Tatsache, daß sie von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen gleichmäßig auferlegt wird ¹⁷⁾.

Insgesamt herrscht im Schrifttum ein nichtjuristischer Sprachgebrauch vor ¹⁸⁾.

Dabei sind trotz unterschiedlichster Formulierungen in jenen Fragen, die für den Begriff der Steuern wesentlich sind, schwerwiegende Meinungsunterschiede kaum festzustellen. Soweit Differenzen bestehen, beruhen sie im wesentlichen auf einer verschiedenen wissenschaftlichen Betrachtungsweise ¹⁹⁾, je nachdem, ob mehr juristische, finanz- oder volkswirtschaftliche Gesichtspunkte dabei im Vordergrund stehen. Eine Aufgliederung und Zusammenfassung der verschiedenen Aussagen ergibt folgendes Bild:

Die Steuer ist eine Geldleistung ²⁰⁾, die von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ²¹⁾ auf Grund von Rechtsnormen ²²⁾ kraft öffentlicher Autorität ²³⁾ erhoben wird ²⁴⁾.

Die Erzielung von Einkünften (Fiskalzweck) scheint zunächst nach dem Wortlaut des Gesetzes und auch Stählers Definition den einzigen Zweck der Besteuerung darzustellen. Eine weitere Auslegung des Steuerzweckes läßt aber schon § 1 Abs. 2 des Steueranpassungsgesetzes zu ²⁵⁾. In der Literatur schließlich herrscht

16) Jellinek a. a. O. S. 393.

17) So Roth, Eigentumsgarantie S. 45.

18) Vgl. Stähler, Diss. S. 5 f.

19) Vgl. Stähler, Diss. S. 8 und die ausführliche, vergleichende Betrachtung S. 8 ff.

20) Für die Literaturangaben muß im wesentlichen auf Stähler, Diss. S. 27 ff verwiesen werden, da eine Anführung an dieser Stelle infolge ihrer beträchtlichen Zahl das Gewicht der Arbeit äußerlich verlagern müßte.

21) Wie Fußn. 20).

22) Wie Fußn. 20).

23) Wie Fußn. 20).

24) Vgl. dazu auch Klein, Gleichheitssatz S. 27.

25) Steueranpassungsgesetz v. 16. 10. 1934 (RGBl I S. 925) unter Berücksichtigung der bis zum 31. 12. 1972 ergangenen Änderungen.

eine bedeutend größerer Spielraum vor. Soweit eine gewisse Zweckbestimmung der Steuererhebung überhaupt gefordert wird, läuft es darauf hinaus, daß der Finanz- oder Fiskalzweck jedenfalls nicht der einzige Zweck der Steuer zu sein brauche²⁶⁾. Eine Leistung könne auch dann eine Steuer sein, wenn neben dem Finanzausgleich weitere Nebenzwecke, wie etwa sozialpolitische, währungs- oder wirtschaftspolitische²⁷⁾ 28) - sowie der Schutzzweck bei den Zöllen, mitverfolgt würden²⁹⁾. Allgemein definiert sind Steuern demnach Zahlungen an juristische Personen des öffentlichen Rechts, die zur Erzielung öffentlicher Einnahmen auf Grund von Rechtssätzen geschuldet sind³⁰⁾, wobei der Einnahmезweck u. U. in den Hintergrund treten kann³¹⁾. Dabei ist davon auszugehen, daß bei Zahlungsanforderungen grundsätzlich eine Vermutung für das Vorliegen einer Steuer spricht, auch wenn ihr Zweck nicht oder nicht genau zu ermitteln sein sollte. "Zeigt also eine Zahlung alle übrigen Merkmale des Steuerbegriffs, so ist sie im Zweifel eine Steuer"³²⁾. Nur dann ist sie es nach Stähler nicht mehr, "wenn eindeutig feststeht, daß nicht die Erzielung öffentlicher Einnahmen, sondern etwas anderes der Hauptzweck der Zahlungsforderung ist"³²⁾. Diese Aussage Stählers ist ein ganz wesentliches Moment für die Abgrenzung der Steuer von anderen bestehenden öffentlichen Abgaben. Allerdings ist es in der Praxis vielfach so, daß nicht oder zumindestens nicht auf Anhieb zu entscheiden ist - und das insbesondere bei den sehr weit verbreiteten Mischformen³³⁾ - welcher Zweck hinter der Maßnahme steht bzw. welchem der beiden Zwecke der Vorrang einzuräumen ist, der dann für den Charakter der Abgabe bestimmend wäre.

26) v. Wallis, Festschrift Bühler, S. 253.

Bub, Diss. S. 5 ff.

27) Vgl. hierzu Höhle, Diss. S. 29 ff.

28) BVerfG 4, 7, 17 = NJW 54, 1235; 13, 331, 345 ff = NJW 62, 435; 16, 147, 161 = NJW 63, 1243; 19, 119, 125 = NJW 65, 2247; 21, 54, 63 = NJW 67, 545; 30, 250, 264 = NJW 71, 1603; 31, 8, 23; BVerwG 6, 134, 138 = NJW 58, 1551; 7, 304, 307 f; 12, 140, 143 = NJW 61, 1370; BGHZ 10, 312, 316 = NJW 53, 1785; BFH 70, 464, 466; 92, 495, 501 f; aus dem Schrifttum für viele; Badura, Wirtschaftsverfassung S. 50, 117 m. w. N.; Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen pp m. w. N. in Fußn. 1; ders. in JurA 1970 S. 300 Fußn. 8 ff. Beachte auch Schmidt, Nichtfiskalische Zwecke § 2 S. 5 ff.

29) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Stähler, Diss. S. 27 f.

30) Stähler, Diss. S. 100.

31) Vgl. dazu E AO 1969, Begründung zu § 2 AO n. F. S. 217 f a. a. O.

32) Stähler, Diss. S. 100 in Abweichung zu § 2 E AO 1969 u. 1974 a. a. O.

33) Vgl. hierzu die Aufstellung bei Höhle, Diss. S. 35.

Das mag letztlich auch zu der o. a. Rechtsprechung ³⁴⁾ geführt haben, die in der zu erwartenden Neufassung der Abgabenordnung ihre Bestätigung finden wird.

b) Die Gebühr

Die Entwicklung des Gebührenwesens

Die Pflicht zur Entrichtung von Gebühren steht in engem Zusammenhang mit der allmählichen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung.

Dienten die Gebühren zunächst noch der Finanzierung der öffentlichen Einrichtungen und unmittelbar auch der Entlohnung der Amtspersonen, so trat der sich in der Folge entwickelnde Gebührenfiskalismus und der damit verbundene Ämterhandel mit dem allmählichen Ausbau des staatlichen Besoldungswesens und einem geordneten Steuersystem in den Hintergrund.

Obwohl die Gebühreneinnahmen auch später noch einen beachtlichen Prozentsatz der kommunalen Einnahmen aus öffentlichen Abgaben ausmachten ³⁵⁾, glaubt Flämig dennoch feststellen zu können, daß in den modernen Finanzwirtschaften allgemein die Bedeutung der Gebühren gegenüber früheren Zeiten quantitativ zurückgegangen ist ³⁶⁾. Im Hinblick auf den im wesentlichen unstrittigen, jedoch infolge mangelnder Gesetzesdefinition notwendigerweise etwas unscharfen Gebührenbegriff zeigt sich allerdings heute in zunehmendem Maße wieder eine Tendenz zur Aufblähung des Gebührenrechtes in anderer Richtung. Bedingt durch die großenteils ungünstige Finanzlage der Gemeindeverbände hat sich dabei ein zu vielerlei Zwecken eingesetztes Finanzierungsinstrument entwickelt. So reichen ihre Anwendungsmöglichkeiten von der bloßen Einnahmequelle ³⁷⁾ über die Mittelbeschaffung zum Ausgleich defizitärer Aufgabenbereiche öffentlicher Einrichtungen ³⁸⁾ bis hin zum Einsatz als Strafmittel oder Strafersatz ³⁹⁾.

34) Vgl. o. Fußn. 28).

35) Und zwar betrug der Anteil an Verwaltungsgebühren ca. 5 %, an Benutzungsgebühren : ca. 90 %.

36) HwStR Bd. I S. 423 lit. B desgl. : Zeitel, HdSW, Bd. 4, S. 227 ff; vgl. auch Nothhardt, Diss. S. 9.

37) Z. B. bei den Parkuhrgebühren, vgl. dazu Sasse, DÖV 64, 42 ff, auch Rupp, NJW 68, 569 ff, 570.

38) So die Fernspreckgebühren der Bundespost, vgl. Rupp a. a. O. S. 571 und vor allem in: Postgebühren S. 8 ff, 33.

39) Z. B. die gebührenpflichtige Verwarnung, vgl. dazu Rupp a. a. O. S. 571; unerfindlich bleibt, worin das BVerfG (NJW 67, 1748) die eine Gebühr auslösende Leistung der Verwaltung sieht.

Und im Augenblick sieht es so aus, als ob diese Entwicklung in Zukunft noch eine Ausweitung erfahren könnte ⁴⁰⁾, so unter anderem auch in Richtung auf eine wirtschaftslenkende und sozialgestaltende Funktion ⁴¹⁾.

Bodo Stephan ⁴²⁾ hält es im Gegensatz zu Flämig ⁴³⁾ seit langem für erwiesen, daß die Gebühr finanzwissenschaftlich einen beachtlichen und noch wachsenden Block der Staatseinnahmen bildet ⁴⁴⁾, volkswirtschaftlich ein privater Nachfrage zugeordnetes preisähnliches Einnahmeargument mit entsprechender Möglichkeit der Nachfragelenkung darstellt und betriebswirtschaftlich als teilweise steuergleicher Kostenfaktor zu werten ist.

Gebührenbegriff und Gebührenarten

Die Gebühren zählen ebenso wie die Steuern und Beiträge zu den öffentlichen Abgaben. Sie werden unterschieden in Verwaltungs- und Benutzungsgebühren.

Die Verwaltungsgebühr ist das Entgelt für die Vornahme von Amtshandlungen ⁴⁵⁾. Die Festsetzung dieser Gebühren erfolgt durch einen belastenden Verwaltungsakt. Ihre Erhebung bedarf nach Grund und Höhe einer Rechtsvorschrift mit fest umrissenen Tatbeständen. Die hierfür einschlägigen Vorschriften sind im Bundes-, Landes- und Gemeinderecht enthalten ⁴⁶⁾.

Allgemein-gebührenrechtliche Fragen für Verwaltungsgebühren werden im Verwaltungskostengesetz geregelt ⁴⁷⁾, während die Länder und die Gemeinden in Selbstverwaltungsangelegenheiten jeweils Verwaltungsgebühren nach Maßgabe eigener Gebührenordnungen erheben, bzw. in Auftragsangelegenheiten erheben lassen.

40) Vgl. dazu Flämig a. a. O. S. 424 lit. B und WZ Nr. 294 v. 19. 12. 72 S. 4: Das Jahr 1973 wartet mit einer ganzen Reihe von Gebührenerhöhungen auf. Der erwartete Finanzbedarf von mindestens 400 Mrd. DM der Kommunen bis zum Jahre 1980 verheißt zudem in dieser Richtung nichts Gutes.

41) Vgl. dazu Kloepfer, AÖR Bd. 97, 1972, S. 232 ff.

42) In JurA (ÖR) 1970, 49 f (bzw. 867 f).

43) S. o. Fußn. 28).

44) Die Finanzwissenschaft sieht die Gebühr als das einzig mögliche Entgelt für einen aus einer öffentlichen Maßnahme kommenden Vorteil, das von öffentlichen, hoheitliche Zwecke verfolgenden Gemeinwesen gefordert wird; Leisner, Gedächtnisschrift f. Peters S. 730 m. w. N.

45) Jellinek a. a. O. S. 388.

46) Vgl. dazu Flämig a. a. O. S. 424 lit. C.

47) BGBl I, 1970, S. 821, vgl. u. Fußn. 61).

"Die Benutzungsgebühr ist das Entgelt für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung" 48).

Die Erhebung von Benutzungsgebühren, die insbesondere in der kommunalen Anstaltsverwaltung (Anstaltsgebühr) zu finden sind, beruht teilweise auf einer Verpflichtung der Gemeinden, in der Regel steht sie jedoch in ihrem eigenen Ermessen. Darüberhinaus steht es den öffentlichen Verbänden frei, ob sie für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung ein privatrechtliches Entgelt oder eine öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühr nach einer Gebührensatzung erheben wollen 49).

Wie bei der Verwaltungsgebühr, so ist auch die Festsetzung der Benutzungsgebühr ein auf der Grundlage einer Rechtsvorschrift zu erlassender Verwaltungsakt. Rechtsgrundlage sind die Gebührenordnungen der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände. Diese gehören zu den kommunalen Satzungen, welche ihre Rechtsgrundlage wiederum in den Kommunalabgabengesetzen oder den Gemeindeordnungen der Länder finden 50).

Allgemeine Voraussetzung für die Erhebung von Benutzungsgebühren ist zunächst eine öffentliche Einrichtung oder ganz allgemein gesprochen eine Veranstaltung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes. Diese Veranstaltung muß dem öffentlichen Wohle dienen. Die Benutzer, denen die Gemeinde dann als Hoheits-träger gegenübertritt, haben einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Benutzung dieser Einrichtung zu den dafür aufgestellten Bedingungen.

Der Begriff der Gebühr ist, nachdem früher Zahlungen der verschiedensten Art - nämlich auch privatrechtliche Entgelte, Beiträge und Verkehrssteuern 51) - unter ihm verstanden wurden, heute zwar im wesentlichen unstreitig 52),

Gleichwohl gibt es, wie bereits erwähnt, keine Legaldefinition, wie für die Steuern in § 1 AO. Fest steht, daß es sich um eine Abgabe handelt, die aus Anlass (bei Gelegenheit, auf Grund) 53) einer einzelnen oder mehrerer, bestimmter einzelner Leistungen des Abgabeberechtigten erhoben wird. Sie ist die öffentlich-rechtliche Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Verwal-

48) Jellinek a. a. O. S. 388.

49) Vgl. Flämig a. a. O. lit. D 1.

50) Flämig a. a. O. lit. D 1.

51) Vgl. Jellinek, Verwaltungsrecht, § 17 S. 387; nach Kreft, Diss. S. 36 m. w. N., beruht dies auf der doppelten Affinität der Gebühr.

52) Vgl. Stephan JurA 1970 ÖR II S. 51 (869); a. A. Flämig, HwStR Bd. I S. 423 unter Hinweis auf Gerloff, HdF Bd. 2 S. 203 ff und Zeitel, HdSW Bd. 4 S. 227 ff.

53) Stähler, Diss. S. 109 kumuliert jeweils alle in Lit. u. Rspr. gebräuchlichen sprachlichen Modalitäten.

tung⁵⁴⁾. Diese einzelnen - entweder bereits erbrachten oder noch bevorstehenden - Leistungen des Abgabeberechtigten lösen erst die Abgabepflicht aus. Kennzeichnend ist mit anderen Worten, daß eine oder mehrere Leistungen des Abgabeberechtigten die Voraussetzung (der Anlaß, die Rechtfertigung)⁵⁵⁾ für die Abgabenerhebung sind⁵⁶⁾.

Dieser Begriff des festgelegten besonderen Entgeltes für eine bestimmte besondere Leistung, welche über die allgemeinen Leistungen eines Gemeinwesens für seine Mitglieder hinausgeht, hat schon sehr früh Eingang in die Literatur gefunden⁵⁷⁾. Ebenso definiert jetzt auch § 1 Abs. 1 des Verwaltungskostengesetzes⁵⁸⁾ die "kostenpflichtige Amtshandlung".

Auch Bundesverfassungs-⁵⁹⁾ und Bundesverwaltungsgericht⁶⁰⁾ legen diese Begriffsbestimmung zu Grunde, nicht jedoch ohne festzustellen, daß es einen allgemeinen, bundesrechtlich einheitlichen Gebührenbegriff, der dem Landesgesetzgeber für die Ausgestaltung im Einzelfall den normativen Gestaltungsspielraum einengen könnte, nicht gebe⁶¹⁾.

Impliziert war eine solche Auslegung schon in § 1 Abs. 1 AO, wonach die Gebühr

54) Vgl. Jellinek a. a. O.

55) Vgl. o. Fußn. 44).

56) Vgl. dazu Wolff, Verw. R. I § 42 II a; vgl. auch Flämig a. a. O. lit. A; sehr ausführlich bei Wilke, Gebührenrecht, S. 16 ff, 89 ff, 326 ff.

57) Vgl. Fußn. 8 bei Stephan a. a. O. S. 51 (869).

58) VwKostG v. 23. 6. 1970 (BGBl. I S. 821). Der Begriff "Kosten" steht dabei für die Gebühren und Auslagen öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit; allg. zur Begründung des VwKostG vgl. E-VwKostG, BR-Drucks. 530/69 sowie v. Dreising, VwKostG, letzterer betrachtet § 1 Abs. 1 d. G als Legaldefinition, die jedoch m. E. so lange unverbindlich bleiben muß, als zumindestens ein Faktor, nämlich die Gebühr, nicht gesetzlich definiert ist.

59) BVerfG 18, 392 ff, 396 a. E. = NJW 65, 1013; 20, 257, 269 = NJW 67, 339.

60) BVerwG 2, 246, 247 f = NJW 56, 765; 4, 342, 346 = NJW 57, 962; 5, 136, 141; 12, 162, 165 = NJW 61, 2128; 13, 214, 219 = NJW 62, 1583.

61) BVerwG 22, 299, 305 = NJW 66, 1282; 26, 305, 309.

Daran hat auch das VwKostG im wesentlichen nichts geändert. Zum einen bindet es nur bei Gebührenerhebung auf Grund bundesrechtlicher Ermächtigung, zum anderen gilt es laut Begründung zum E-VwKostG nur für die Verwaltungsgebühren. Es soll im übrigen lediglich eine ausstrahlende Wirkung auf entgegenstehende Bestimmungen ausüben. "Für etwa auch künftig in besonderen Einzelfällen notwendig werdende Abweichungen vom VwKostG bleibt damit jede Möglichkeit offen" (BR-Drucks. 530/69 S. 9).

in Abgrenzung zur exakten Begriffsbestimmung der "Steuer" wesentlich Gegenleistung "für besondere Inanspruchnahme der Verwaltung" ist.

"Diese materiellrechtliche Trennungslinie zwischen Gebühr und Steuer hat folgende doppelte Bedeutung: Sie entscheidet einmal über die Kompetenz zur normativen Anordnung der Steuer- bzw. Gebührenpflichtigkeit; beides fällt auseinander ⁶²⁾.

Zum anderen entscheidet diese Abgrenzung darüber, ob eine dem Bürger abverlangte Geldabgabe als Steuer den strengen rechtsstaatlich erprobten Maßstäben des Steuerrechts unterliegt oder ob sie hiervon frei ist" ⁶³⁾.

Zusätzlich zu dem auch im Gebührenrecht geltenden Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, muß also die Benutzungs- wie die Verwaltungsgebühr im Verhältnis von Leistung und Gegenleistung stehen ⁶⁴⁾.

Meist ist jedoch, was die Benutzungsgebühr anbetrifft, weder ein bestimmter Maßstab noch eine Höchstgrenze für die Bemessung gesetzlich festgelegt, so daß es den Gemeinden nicht unbedingt versagt ist, die Gebühren so festzusetzen, daß sie nicht nur kostendeckend sind, sondern in angemessenem Rahmen sogar ein Überschuß erzielt werden darf.

Grundsätzlich ist für die Bemessung der Gebühren jedoch der sog. Wirklichkeitsmaßstab anzulegen, d. h., die Gebühren sind nach dem Umfang der Nutzung zu bemessen.

Da allerdings eine genaue Feststellung der Leistung der Gemeinde oft nicht möglich ist, ist auch der sog. Wahrscheinlichkeitsmaßstab statthaft, wobei jedoch generell der Grundsatz von der Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung nie außer acht gelassen werden darf ⁶⁵⁾.

An die Verwaltungsgebühr sind strengere Anforderungen zu stellen. Da sie Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme der Verwaltung ist, muß sie sich i. d. R. im Rahmen des sog. Kostendeckungsprinzips ⁶⁶⁾ halten, d. h., sie darf dem erhebenden öffentlichen Verband keine zusätzlichen Einnahmen ver-

62) Vgl. Rupp, Postgebühren S. 9.

Vgl. auch Fußn. 6 bei Stephan JurA 1970 ÖR II S. 50 (868) und OVG Lüneburg, DÖV 68, 291 f.

63) Stephan a. a. O. S. 50 f (868 f).

Vgl. dazu auch Mayer, Dt. Verw. R. Bd. I S. 315.

64) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 389.

65) Vgl. Jellinek a. a. O., auch v. Dreising VwKostG § 3 Anm. 2 und Bachof JZ 66, 789, sowie BVerwG DVB1 67, 577, 578.

66) Nach Rupp (Postgebühren S. 8) eines der konstituierenden Elemente jeder Verwaltungsgebühr.

schaffen, da sie dann leicht den Charakter einer Steuer annimmt 67). Die Gebühr muß also zu der Leistung im Rahmen des Prinzips der speziellen Entgeltlichkeit in einem richtigen Verhältnis stehen, was sich jeweils aus der Gegenüberstellung von Nutzen auf Seiten des Gebührenpflichtigen und gewährter Leistung seitens der Verwaltung ergibt 68). Mit dieser Kostenersatztheorie korrespondiert die Nutzentheorie oder Äquivalenztheorie 69), die davon ausgeht, "daß im Wirtschaftsleben niemals die Kosten allein für die Preisbildung entscheidend seien, und es sich bei der Gebühr letzten Endes um einen Preis handle" 70). Danach soll somit auch ein etwaiger Nutzen aus der gewährten Leistung bei der Bemessung der Gebühr einkalkuliert werden 71). Die Grenze liegt nach überwie-

67) Vgl. Jellinek a. a. O. S. 387. So folgerte bereits Otto Mayer, daß die Gebühr ihren "natürlichen Höchstbetrag" an dem zu deckenden Gesamtaufwand für die benutzte Sache finde (Dt. VerwR Bd. II S. 87 f).

68) Vgl. dazu Bettermann a. a. O. S. 44 u. NJW 65, 1734; beachte auch Nothhardt, Diss. S. 15 f.

69) Vgl. § 3 VerwaltungskostenG. Das Äquivalenzprinzip, das vom BVerwG einerseits ebenso wie das Kostendeckungsprinzip dem Entgeltcharakter der Gebühr untergeordnet wird (vgl. E 12, 162 = NJW 61, 2128) droht von demselben Gericht in anderen Entscheidungen als eine "beliebig auffüllbare Leerformel" mißbraucht zu werden (vgl. Rupp a. a. O. S. 13 und die dort angeführten nicht veröffentlichten Entscheidungen, BVerwG VII C 133 / 66 v. 3.11.1967 und VII C 54/67 v. 14.6.1968).

Das BVerfG liegt mit zwei Entscheidungen auf der gleichen Linie: BVerfG v. 24.2.1970, DÖV 70, 338 ff, 34, NJW 70, 892 (Ls.) und BVerfG 16, 147 ff, 175 = NJW 63, 1243 ff, 1245. Vgl. auch Nothhardt, Diss. S. 57 ff.

70) Flämig a. a. O. lit. C 3; beachte dazu auch Rupp a. a. O. S. 21 und Bettermann, Legislative ohne Posttarifhoheit S. 44 und S. 46 f, wo Bettermann den Begriff "Äquivalenz" als "Gegenseitigkeit" bzw. "Entgeltlichkeit" definiert und eine "Gleichwertigkeit" von Leistung und Gebühr ablehnt. Er zieht den Begriff "Äquanz" oder "Proportionalität" aus Gründen der Klarheit vor, a. a. O. S. 49 f.

71) Neben diesen Maßstäben enthalten die Gebührenordnungen auch noch soziale Regelungen, was der Tendenz entspricht, Gebühren nach der persönlichen Leistungsfähigkeit zu bemessen, §§ 3, 9 VerwaltungskostenG; vgl. auch Hagedorn, NJW 67, 1902 und BVerwG v. 20.6.1958, NJW 59, 956; BVerwG 12, 162 ff, 165, 170 = NJW 61, 2129 f.

Damit wird nach Rupp (Postgebühren S. 10) jedoch nur ein anderes Berechnungsprinzip, nämlich das Äquivalenzprinzip, für zulässig erklärt, aber keinesfalls einer Austauschung des steuerlichen Einnahmeprinzips mit dem ge-

gender Meinung dort, wo die Leistung für den Gebührenpflichtigen offensichtlich keinen Wert hat ⁷²⁾).

Nach Flämig ⁷³⁾ darf die Gebühr nur eine laufende sein, während die Rechtsprechung auch einmalige Anschlußgebühren zugelassen hat ⁷⁴⁾.

Für die Gebühr ist ferner bestimmend, daß sie im Gegensatz zum Beitrag aus Anlaß einer Leistung des Abgabeberechtigten erhoben wird, die durch den Gebührenpflichtigen - gleichgültig ob gewollt oder ungewollt - verursacht worden ist ⁷⁵⁾. "Der Grund, der die Erhebung der Gebühr rechtfertigt, ist in allen Fällen also die Kostenverursachung durch den Gebührenpflichtigen" ⁷⁶⁾. Die Gebühr dient somit dem Auslagenersatz und nähert sich nach Ansicht Stählers insofern im weitesten Sinne dem Schadensersatz ⁷⁷⁾, während die Steuer eine "Be-reicherung" des Staates darstellt ⁷⁸⁾.

Eine entgegengesetzte Ansicht vertritt die Rechtsprechung, wenn ausgeführt wird, aus dem Wesen der Gebühr folge nicht, daß sie nur für solche Amtshandlungen erhoben werden dürfe, die in einem das öffentliche Interesse überwiegenden Interesse des von der Amtshandlung Betroffenen ergehen. Auch dort wo eine Ver-anstaltung ausschließlich öffentlichen Interessen dient, dürften Gebühren erhoben

71) Fortsetzung:

bührenrechtlichen Entgeltprinzip das Wort geredet"; vgl. hierzu BVerwG NJW 56, 765 und 62, 1583, sowie die aufschlußreiche Glosse in NJW 56, 739. Nach Rupp steht das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip nicht etwa neben dem gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip, sondern ist nur die wichtigste Ausprägung dieses Prinzips, das seinerseits unmittelbar im Verfas-sungsrecht angelegt ist, a. a. O. S. 22 f; vgl. dazu BVerwG 20, 257, 270; 26, 305, 309; beachte auch BVerwG 13, 214, 221 und 223 = NJW 62, 1583 sowie v. Dreising, a. a. O. § 3 Anm. 4.

72) BVerwG 12, 162 = NJW 61, 2128; diese Entscheidung wird m. E. von Better-mann a. a. O. S. 47 zu extensiv interpretiert.

73) Flämig, HwStR Bd. I S. 425 lit. D 5.

74) Diese sieht Flämig (a. a. O.) aber unter Hinweis auf KAG Baden-Württemberg als Beiträge an.

75) Vgl. Stähler, Diss. S. 112; vgl. dazu Kreft, Diss. S. 55/56 Fußn. 5 und Nothhardt, Diss. S. 49 f.

76) Stähler, Diss. S. 113; zum Begriff der "Kosten" vgl. o. Fußn. 52. Dieser Grundsatz widerspricht dem Beschluß des BVerfG, NJW 67, 1748 wo die ge-bührenpflichtige Verwarnung als Verwaltungsgebühr apostrophiert und ver-fassungsrechtlich als solche für zulässig erklärt wird.

77) Nach der Äquivalenztheorie handelt es sich um einen Preis, vgl. S. 13; vgl. auch Nothhardt, Diss. S. 47.

78) So Stähler, Diss. S. 113.

werden 79). Einen übergeordneten verfassungsrechtlichen Grundsatz, daß Amtshandlungen dieser Art gebührenfrei sein müßten, gebe es ebenfalls nicht 80). Es stehe im Ermessen des Gebührengesetzgebers, ob er dessen ungeachtet die im überwiegenden öffentlichen Interesse ergehenden Amtshandlungen von der Gebührenpflicht freistellen will 81).

Eine abschließende Stellungnahme hierzu ist an dieser Stelle nicht möglich und erforderlich.

Festzuhalten bleibt aber, daß Gebühren Zahlungen zur Erstattung der Kosten einzelner Leistungen des Abgabeberechtigten sind, die vom Gebührenpflichtigen in Anspruch genommen oder durch ihn veranlaßt wurden 82).

Zusätzlich ist daran festzuhalten, daß eine Gebühr nur dann vorliegt, wenn das Entgelt ausschließlich wegen der Leistung erhoben wird. Die Gebühr darf keine Nebenwirkung haben, welche über den Zweck der Gebührenerhebung hinausgeht 83). Im Gegensatz zum Steuerrecht läßt sich also das Gebührenrecht nicht

79) So bei konsequenter Auslegung BVerwG 8, 93, 95 = NJW 59, 835; 12, 162, 164 = NJW 61, 2128; 13, 214, 219 = NJW 62, 1583; a. A. Leisner in Gedächtnisschrift Peters S. 731 und Flämig HwStR I S. 424; mit der o. a. Argumentation ist das BVerwG (insbesondere E 13, 214, 219) auf dem besten Wege, die von der Wissenschaft mühsam erarbeitete Abgrenzung zwischen Steuer und Gebühr einzureißen. Gebühr ist kurz gesagt "Gegenleistung für eine behördliche Leistung in Form einer besonderen Inanspruchnahme der Verwaltung, die zugunsten des Abgabepflichtigen über die allgemeinen Leistungen eines Gemeinwesens für seine Mitglieder hinausgeht". So hat bisher auch das BVerwG definiert (vgl. o. Fußn. 51). Wenn nun die Leistung eines Gemeinwesens der Allgemeinheit zugute kommt, dann ist es nicht rechters, von einem einzelnen dafür eine Gebühr zu erheben, auch wenn er der Veranlasser dieser Leistung war. Damit ist m. E. die Grenze zur Steuer (Zwecksteuer) schon überschritten. Eine allgemeine Leistung kann nicht mehr als auf Grund veranlaßter Amtshandlung bewirkte Sonderleistung geltend gemacht werden. Und eine gebührenpflichtige Sonderleistung ist nur dann als solche gerechtfertigt, wenn sie - natürlich unter Beachtung aller rechtlichen Gesichtspunkte - am Interesse und Vorteil des einzelnen Abgabepflichtigen orientiert ist. Das gebührenpflichtige Interesse des Einzelnen hört aber da auf, wo das alleinige oder weit überwiegende Interesse des Staates bzw. der Verwaltung und/oder der Allgemeinheit beginnt.

80) BVerwG 8, 93, 95 = NJW 59, 835.

81) Vgl. bei Stephan, JurA 1970, 51 (869).

82) Vgl. Stähler, Diss. S. 117 ff; Rupp, Postgebühren S. 20.

83) BVerwG 12, 162, 165, 170 = NJW 61, 2129 f; vgl. auch Hagedorn, DÖV 66, 408 u. NJW 67, 1902.

ohne weiteres in den Dienst außerfiskalischer Zwecke stellen 84).

"Der so bestimmte wesentliche Entgeltscharakter des Gebührenbegriffs hat zur Folge, daß Gebühren nicht als Instrument der Intervention oder der Sozialpolitik eingesetzt werden dürfen. Werden sie in dieser Art verwandt, so liegt schwerer Formmißbrauch vor: "Es werden Gebühren verlangt, wo Steuern hätten erhoben werden sollen" 85). Eine solche Vermengung von Steuer- und Gebührenbegriff würde auch gegen das Legalitätsprinzip verstoßen. "Verwaltungsgesetze bestimmen im allgemeinen die Gebühren im Zusammenhang mit den entsprechenden Amtshandlungen oder ermächtigen die Verwaltung dazu. Die Gebühren sind daher wesentlich auf die Amtshandlungen bezogen. Als ihr Annex können sie keine, über den Gesetzeszweck hinausgehende Zielsetzung aufweisen, ohne bei solcher Auslegung dem Sinn und Zweck der Gesetze zu widersprechen. Erst recht nicht dürfte es dem Ordnungsgeber oder der Verwaltung gestattet sein, derartige selbständige Zweckbestimmungen einzuführen: der Gesetzmäßigkeitsgrundsatz wäre verletzt" 86).

c) Der Beitrag

Weit weniger eindeutig als der Gebührenbegriff ist der Begriff des Beitrages, da es kein spezifischer Begriff des öffentlichen Rechts ist 87). Im Rahmen dieser Arbeit braucht jedoch nur auf den Betragsbegriff im speziell abgabenrechtlichen (finanzrechtlichen) Sinne eingegangen zu werden, da nur er in diesem Zusam-

84) Kötten, Daseinsvorsorge S. 89; sehr kritisch auch Rupp, NJW 68, 569 ff. 570 f; a. A. Kloepfer, AÖR 1972, 232 ff, 238 ff.

85) Leisner, a. a. O. S. 732; vgl. auch BVerwG 12, 162, 170 = NJW 61, 2128; Bachof JZ 66, 781 ff, 789; anders: Kloepfer AÖR 1972 a. a. O. S. 232 ff; wenn Isensee (Umverteilung, S. 35 f) aber den Unterscheidungsvorschlag Kloepfers (a. a. O. S. 240, 251 f) daß für die Inanspruchnahme der Verwaltung lediglich Gebühren, nicht aber Steuern erhoben werden dürften, mit dem Beispiel der Steuermarke "Notopfer Berlin" widerlegen möchte, so kann dem in keiner Weise zugestimmt werden. Das "Notopfer Berlin" ist nämlich keineswegs als Entgelt, als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der Verwaltung (Post) zu sehen, sondern stellt lediglich die praktisch-technische Verknüpfung einer (Zweck-) Steuererhebung mit einer Verwaltungsleistung (Postbeförderung) dar; wobei die Frage der Zulässigkeit eines solchen Abgabengemenges an dieser Stelle nicht untersucht werden soll.

86) Leisner a. a. O. S. 732; Rupp, Postgebühren S. 33.

87) Vgl. ausführlich bei Stähler, Diss. S. 118 ff; vgl. auch Flämig, HwStR, Bd. I S. 129 Ziff. 2.

menhang relevant ist.

Der "echte" verwaltungsrechtliche Beitragsbegriff taucht in der Gesetzgebung erstmalig in § 9 Abs. 1 des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 1893 (GS, S. 152) auf 88). Die Vorschrift lautet:

"Gemeinden können behufs Deckung der Kosten für die Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, Beiträge zu den Kosten der Veranstaltung erheben. Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu messen."

Der Inhalt dieser Vorschrift läßt ohne weiteres schon das Wesen des "echten" Beitrages erkennen:

Durch bestimmte Leistungen des Staates oder anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts erwachsen einzelnen Personen besondere wirtschaftliche Vorteile, die das Maß des Nutzens, der dem Durchschnittsbürger durch diese Leistungen zuteil wird, erheblich übersteigen,⁸⁹⁾. Würden die Kosten derartiger Einrichtungen ausschließlich mit öffentlichen Mitteln bestritten, so hätte dies zur Folge, daß die in der Regel z. B. mit einer Geländeerschließung verbundenen erheblichen Wertsteigerungen der angrenzenden Grundstücke den Grundstückseigentümern einseitig auf Kosten der Allgemeinheit zugute kämen. Das ist der Grund, der die Erhebung von Beiträgen rechtfertigt⁹⁰⁾. Aus dem eben Dargestellten kristallisieren sich drei Merkmale heraus, die den "echten" Beitragsbegriff kennzeichnen⁹¹⁾:

Einmal ist es - ebenso wie bei der Gebühr - das Merkmal, daß der Beitrag aus Anlaß (auf Grund) einer oder mehrerer einzelner Leistungen des Abgabeberechtigten erhoben wird.

Zum anderen, daß der Beitrag - ebenso wie die Gebühr - zur Deckung⁹²⁾ der

88) Vgl. bei Jellinek, Verwaltungsrecht § 17, S. 392, Vgl. dazu auch § 8 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes von RL-PF v. 8. 11. 1954 i. d. F. v. 12. 11. 1964 (GVBl. S. 227); eine Abweichung besteht insoweit, als nicht mehr nur auf wirtschaftliche Vorteile abgestellt ist.

89) Z. B. Ausbau einer Straße, Kanalisation, Böschungs- oder Uferbefestigungen u. dergleichen.

90) Vgl. auch Flämig, HwStR Bd. I S. 129.

91) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Stähler, Diss. S. 118 ff, 121.

92) Unter "Deckung" ist nicht die absolute Abdeckung aller entstandener Kosten zu verstehen, da in der Regel die öffentliche Hand einen bestimmten, wenn auch geringen Prozentsatz selbst übernimmt, vgl. z. B. im Erschließungsrecht; so sieht z. B. § 4 Abs. 1 der auf Grund der §§ 24 u. 25 der GO. v. RL-PF (i. d. F. v. 25. 9. 1964, GVBl. S. 145) sowie der §§ 2 u. 8 d. KommAbgG.

Kosten jener Leistungen des Abgabeberechtigten zu entrichten ist, aus deren Anlaß er erhoben wird.

Schließlich ist für den echten Beitragsbegriff kennzeichnend, daß er einen Ausgleich bezweckt für die wirtschaftlichen Vorteile (Vermögensvorteile), die dem Abgabepflichtigen durch die Leistungen des Abgabeberechtigten erwachsen ⁹³⁾, wobei jedoch Beitragshöhe und Vermögenszuwachs durchaus nicht gleich sein müssen ⁹⁴⁾. Die Vorschrift des § 9 Abs. 1 S. 2 preuß. KAG ist insoweit nur eine Richtschnur für die zulässige Beitragshöhe, nicht aber ein Begriffsmerkmal des Beitrages ⁹⁵⁾.

Kurz gefaßt ist der Beitrag somit eine Abgabe, die zur Deckung der Kosten einzelner Leistungen des Abgabeberechtigten erhoben wird, welche dem Abgabepflichtigen einen besonderen Vermögensvorteil gewähren ⁹⁶⁾, oder anders ausgedrückt: "... der einseitig auferlegte Zuschuß eines am Bestande einer öffentlichen Veranstaltung besonders Beteiligten zu den Kosten der Veranstaltung" ⁹⁷⁾.

Die Höhe der Beitragsbemessung ergibt sich, wie bereits erwähnt, aus dem Umfang der gewährten Vorteile und muß, nach dem Verhältnis der Einzelvorteile abgestuft, in angemessener Relation zu dem besonderen Vorteil des Beitragspflichtigen stehen. "Oberste Grenze der Kosten, die der Beitragserhebung zu Grunde gelegt werden dürfen, sind die tatsächlichen Nettokosten, die der Gemeinde erwach-

92) Fortsetzung:

v. RL-PF (i. d. F. v. 12. 11. 1964, GVBl. S. 221 i. V. m. der Hauptsatzung v. 6. 5. 1965 und der Kanalisationssatzung v. 10. 7. 1962 der Stadt Osthofen ergangenen Satzung über die Erhebung von Beiträgen für die öffentliche Entwässerungsanlage der Stadt Osthofen v. 22. 12. 1965 vor, daß der beitragsfähige Aufwand zu 75 % auf die Beitragspflichtigen umgelegt wird.

Eine vergleichbare Regelung findet sich auch bei der Flurbereinigung, §§ 9 und 104 ff FlurbG i. V. m. dem jeweiligen Flurbereinigungsplan.

93) Vgl. Flämig a. a. O. u. Jellinek, Verwaltungsrecht § 17, S. 391.

94) Vgl. Stähler, Diss. S. 121 f.

95) Das ergibt sich schon aus der Formulierung, sie ist lediglich das Postulat einer relativen Bemessung; vgl. Stähler, Diss. S. 123; vgl. auch die Formulierung in § 8 Abs. 1 S. 2 des KommAbgG v. RL-PF, das in der Sache keine Abweichung aufweist.

96) So sinngemäß die meisten Definitionen, soweit sie nicht die vereinfachen und daher unklaren Begriffe des "Entgelts" oder der "Gegenleistung" verwenden, vgl. Amonn, S. 174; Schoen, § 67, S. 117; Stähler, Diss. S. 123; u. a., Flämig a. a. O.

97) Jellinek, Verwaltungsrecht § 17 S. 391.

sen und auch anderweitig nicht gedeckt werden können (Kostendeckungsprinzip); soweit die Veranstaltung auch dem öffentlichen Interesse dient, muß ein entsprechender Teil der Kosten von der Umlegung als Beitrag ausgenommen werden" 98). "Allgemeine wirtschaftliche Vorteile rechtfertigen die Heranziehung zu Beiträgen nicht" 99).

Dennoch ist es nicht Voraussetzung, daß es sich um Vorteile handelt, die in Geld umgesetzt werden können. Beitragspflichtig kann schon sein, wer durch die entsprechende öffentliche Veranstaltung objektiv in eine bessere Lage gebracht wird, was z. B. auch in der Abwendung eines Schadens bestehen kann 100).

Das Fehlen einer sog. "Provokation" der Leistungen des Abgabeberechtigten durch den Abgabepflichtigen unterscheidet den Beitrag von der Gebühr.

Der rechtliche Standort des Beitrages

Die Erhebung von Beiträgen (i. e. S.) 101) gehört der Materie des Landesrechts an.

Die Ermächtigung zur Erhebung von Beiträgen ergibt sich aus dem Kommunalabgabenrecht der Länder. Die Rechtsvorschriften darüber finden sich somit im Gemeindeabgabenrecht und in den verschiedenen Gemeindeordnungen. Kommunale Satzungen, auf Grund des Gemeindeverfassungsrechts erlassen, schaffen dann die eigentlichen Voraussetzungen für die Beitragserhebung.

Die Berechtigung, Bürger mit Beiträgen zu belasten, ergibt sich aus einer ständigen 102) oder auch einmaligen 103) öffentlichen Veranstaltung, wobei es nicht davon abhängt, ob die Gemeinde zur Herstellung oder Unterhaltung derselben rechtlich verpflichtet ist 104).

d) Abgrenzung Steuer - Gebühr - Beitrag

"Abgaben, die nicht unter Bezugnahme auf einzelne Leistungen des Abgabeberechtigten erhoben werden - die m. a. W. nach dem Wortlaut jener Rechtssätze,

98) Flämig a. a. O. S. 130 Ziff. 3 c z. B. beim Erschließungsbeitrag, vgl. o. Fußn. 92.

99) Flämig a. a. O. S. 129 Ziff. 3.

100) Vgl. Flämig a. a. O. S. 129 f Ziff. 3.

101) Zu den in diesem Zusammenhang nicht interessierenden Beiträgen i. w. S. vgl. Flämig a. a. O. S. 129 Ziff. 2.

102) Z. B. die Unterhaltung und Reinigung des gemeindeeigenen Straßennetzes.

103) Z. B. die Errichtung einer Kanalisation oder eines Wasserversorgungsnetzes.

104) Ausnahme: Erschließungsbeitrag.

durch welche die Abgabepflicht begründet wird, nicht in Beziehung gesetzt sind zu einzelnen Leistungen des Abgabeberechtigten - können nicht unter den Begriff des Beitrages, sondern nur unter den Steuerbegriff fallen" ¹⁰⁵⁾, soweit sie zur Bestreitung des Finanzbedarfs eines öffentlichen Verbandes ohne Rücksicht auf eine besondere Gegenleistung von allen erhoben werden, bei denen der Tatbestand der Auferlegung erfüllt ist. Das ergibt sich aus § 1 RAO und dem oben gesagten.

Es gibt aber auch Steuern, die unter Bezugnahme auf einzelne Leistungen des Abgabeberechtigten erhoben werden, und zwar sind dies die Zwecksteuern. Bei ihnen ist auch das zweite Merkmal gegeben, das den Beitrag kennzeichnet. Wie Beitrag - und auch Gebühr - werden sie nämlich zur Deckung der Kosten jener Leistungen des Abgabeberechtigten geschuldet, aus deren Anlaß sie erhoben werden. Sie sollen dem Abgabeberechtigten also die Mittel verschaffen, die es ihm gestatten, die Kosten jener Leistungen zu bestreiten, aus deren Anlaß sie zu entrichten sind.

Was die Zwecksteuer von den Beiträgen unterscheidet, kann folglich nur das dritte Merkmal sein, das für den Beitrag kennzeichnend ist. Es ist die Besonderheit, daß ein zukünftiger oder bereits eingetretener, durch eine oder mehrere Leistungen des Abgabeberechtigten verursachter Vermögensvorteil des Beitragspflichtigen die Voraussetzung für die Beitragserhebung ist. Stähler weist jedoch an mehreren Beispielen nach, daß die Beitragserhebung nicht in jedem Falle einen Vermögensvorteil auf seiten des Verpflichteten voraussetzt, andererseits bei der Zwecksteuer in einzelnen Fällen der Steuerpflichtige durch die Leistungen des Steuerberechtigten, auf Grund deren eine Zwecksteuer erhoben wird, einen Vermögensvorteil genießt ¹⁰⁶⁾.

Jedenfalls ist aber nicht von der Hand zu weisen, daß dem von einer Zwecksteuer betroffenen Personenkreis zumindestens tatsächliche Vorteile erwachsen.

Aus ihnen folgt, daß ein durch die Leistungen des Abgabeberechtigten verursachter Vermögensvorteil des Beitragspflichtigen kein notwendiges Begriffsmerkmal, ja unter bestimmten Voraussetzungen nicht einmal eine Bedingung für die Zulässigkeit der Beitragserhebung ist. Trotzdem ist nicht zu verkennen, daß der Beitrag seinem Wesen nach dem Ausgleich ungerechtfertigter Vermögensvorteile dient und nur dadurch rechtspolitisch gerechtfertigt wird. Er soll verhindern, daß durch einzelne Leistungen des Abgabeberechtigten, die im öffentlichen Interesse erbracht wurden, einige wenige als Nutznießer auf Kosten der Allgemeinheit bereichert werden. "Seinem Wesen und seinem Zweck nach erfordert mithin der Beitragsbegriff einen Vermögensvorteil des Beitragspflichtigen,

105) Stähler, Diss. S. 124 f; vgl. auch Flämig, HwStR Bd. I S. 423 lit. A.

106) Stähler, Diss. S. 125 ff.

Dieser wirtschaftliche Vorteil ist aber oft nicht mit Sicherheit zu erkennen" ¹⁰⁷⁾, da die Frage, ob der Beitragspflichtige durch die Leistung des Abgabeberechtigten einen Vermögensvorteil erhält, oft von Faktoren abhängig ist, die zur Zeit der Beitragserhebung noch nicht feststellbar oder nur ungenau abzuschätzen sind. Trotzdem ist aber der wirtschaftliche Vorteil des Abgabepflichtigen für die Beurteilung der Frage, ob eine Abgabe unter den Begriff des Beitrags fällt oder nicht, von wesentlicher Bedeutung als Richtschnur für die Abgrenzung des Personenkreises, auf den sich die Beitragspflicht erstrecken soll. "Für einen Beitrag ist demgemäß kennzeichnend, daß jene Rechtssätze, durch welche die Beitragspflicht begründet wird, erkennbar einen Kreis von Personen belasten, von denen zu vermuten ist, daß sie durch die Leistung des Abgabeberechtigten einen **Sondervorteil erhalten**" ¹⁰⁸⁾.

Nur in diesem Sinne ist auch § 9 Abs. 1 preuß. KAG zu verstehen, wenn es sagt, daß Beiträge nur von solchen Personen erhoben werden können, denen durch die Leistungen des Abgabeberechtigten besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen ¹⁰⁹⁾.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß es zwischen Beitrag und Zwecksteuer abgesehen vom Umfang der Erfassung der Abgabepflichtigen ¹¹⁰⁾ sowie dem Einzugsbereich ¹¹¹⁾ der Erhebung und dem Erhebungsmodus ¹¹²⁾ kein Unterschied besteht. Von ihrem Sinn und Zweck her werden verwaltungsrechtlicher Beitrag und Zwecksteuer erhoben, um von der Allgemeinheit Kosten fernzuhalten, die für Einrichtungen entstanden sind, welche zwar auch im öffentlichen Interesse liegen, jedoch einzelnen oder bestimmten Gruppen Sondervorteile bringen. Als Beispiel für eine von Zwecksteuern direkt oder indirekt betroffene Gruppe mögen hier die Autofahrer stehen, das korrespondierende Beispiel ist der Erschließungsbeitrag. Im Gegensatz zur Gebühr muß beim Beitrag kein unmittelbarer Bezug zur Amtshandlung vorliegen. Es genügt, wenn zwischen dem Erhebungsanlaß und dem Vorteil des Pflichtigen ein mittelbarer Interessenzusammenhang be-

107) Stähler, Diss. S. 128.

108) Stähler, Diss. S. 131.

109) Vgl. bei Stähler, Diss. S. 132.

110) Eine Zwecksteuer kann immer nur von einer Gruppe erhoben werden, während zu einem Beitrag im Extremfall ein Einzelner herangezogen werden kann.

111) Verwaltungsrechtliche Beiträge beschränken sich in der Regel auf den kommunalen Bereich.

112) Die Zwecksteuer wird vom Finanzamt eingezogen, der Beitrag in aller Regel von der Komune.

steht ¹¹³⁾. Im Rahmen des erstrebten Vorteilsausgleiches soll, wie schon angedeutet, sogar die bloße gesetzliche Vermutung, ja Fiktion des Vorteils genügen ¹¹⁴⁾.

"Bringt eine öffentliche Veranstaltung für den Pflichtigen wirtschaftliche Vorteile und wird sie von ihm zugleich benutzt, so steht es dem öffentlichen Verband in der Regel frei, ob er eine Gebühr oder einen Beitrag oder Gebühr und Beitrag nebeneinander erheben will" ¹¹⁵⁾. Insoweit sind diese beiden Institutionen somit austauschbar bzw. können sie kumulativ miteinander verbunden werden ¹¹⁶⁾.

Zu den sonstigen Erwerbseinkünften eines öffentlichen Verbandes ergibt sich die Abgrenzung zur Gebühr daraus, ob die gegebenenfalls zugrunde liegende Gebührenordnung unter Bezugnahme auf eine Rechtsvorschrift erlassen wurde ¹¹⁷⁾.

Von der Steuer unterscheidet sich der Beitrag dadurch, daß er eine besondere Leistung der öffentlichen Körperschaft in Form der Errichtung und (oder) Unterhaltung einer öffentlichen Einrichtung zur Voraussetzung hat ¹¹⁸⁾.

Die Abgrenzung der öffentlichen Abgaben, insbesondere der Steuer, zur Gebühr wird in dem Maße schwieriger, als das Zusammenspiel von Finanzwissenschaft und Finanzdruck der Gemeindeverbände immer wieder neue Anwendungsmöglichkeiten für sie erschließen ¹¹⁹⁾.

Denn ganz davon abgesehen, daß die moderne Art der Gebührenschaffung und Erhebung sich grenzüberschreitend auswirkt, bestehen sowieso schon zwischen Steuern und Gebühren wesentliche gemeinsame Merkmale.

Eine historische Gemeinsamkeit ist das ursprüngliche Motiv ihrer Erhebung, nämlich die Erzielung von Einnahmen für den jeweiligen öffentlichen Haushalt.

Gemeinsam ist ihnen auch noch im Augenblick die einseitige zwangsweise Festsetzung und Erhebung.

Ein entscheidendes Moment der Abgrenzung zwischen Steuer und Gebühr ist, daß "Gebühren nicht ohne 'Mitwirkung' des Gebührenschuldners erhoben werden. Entweder hat der Gebührenschuldner eine Leistung der Verwaltung beansprucht oder erhalten, oder ein Tätigwerden der Verwaltung auf andere Weise

113) Vgl. Leisner, Gedächtnisschrift S. 731; Flämig, HwStR a. a. O., ders. a. a. O. S. 423.

114) Hettlage, "Beiträge", HdwB. d. Soz. Wiss.; kritisch dazu Leisner a. a. O.

115) Flämig a. a. O. S. 423 lit. A.

116) Vgl. auch Nothhardt, Diss. S. 20 ff.

117) Ders. a. a. O. S. 423.

118) Ders. a. a. O. S. 129.

119) Vgl. o. S. 6 f u. Fußn. 29 - 35, insbes. Kloepper a. a. O. S. 235 u. Fußn. 11; vgl. auch Rupp, NJW 68, 569 ff, 571.

initiiert" 120).

Während also, wie schon ausgeführt, Steuern unbedingt und grundsätzlich ohne Gegenleistung auferlegt werden, so daß der Steuerpflichtige nicht nur die Festsetzung und Erhebung, sondern auch den Eintritt der Steuerpflicht in der Regel nicht beeinflussen kann, hat der potentielle Gebührenpflichtige im Grundsatz die Möglichkeit, durch Nicht-Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung eine Gebührenpflicht zu vermeiden.

Das Grundgesetz verwendet den Begriff der Gebühr in Art. 80 Abs. 2 und konfrontiert ihn entsprechend seiner eigenen Systematik und Regelungstypik scharf mit dem Begriff der Steuer, Art. 105 ff GG. "Es hat somit offensichtlich nicht nur die hergebrachten Begriffsinhalte und Gegensätzlichkeiten von Steuer und Gebühr mitübernommen, sondern macht es unmöglich, die Gebühr mit den Elementen der Steuer zu verquicken" 121).

Steuer und Gebühr lassen sich jedoch trotz einiger Gemeinsamkeiten nach ihren Grundprinzipien unterscheiden.

Die verwaltungsrechtliche Gebühr hat, wie oben dargestellt, Entgeltcharakter. Dieses verfassungsbedingte Abgrenzungskriterium unterscheidet die Gebühr von der Steuer und auch vom verwaltungsrechtlichen Beitrag 122). Das mit dem Haushaltsrecht verbundene Steuerrecht basiert auf dem Ausgabendeckungsprinzip.

Das Kostendeckungsprinzip bei der Gebührenerhebung darf nie vom haushaltsrechtlichen Deckungsprinzip beeinflusst sein, da letzteres ein reines Kassenprinzip ist, ein internum eines öffentlichen Gemeinwesens, das "das gebührenrechtliche Rechtsverhältnis zwischen Gebührenschuldner und öffentlich-rechtlichem Gebührengläubiger, in welchem das Entgeltprinzip und das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip gelten", nicht berührt und auch nicht berühren kann. Das Kostendeckungsprinzip dient vielmehr dem Zweck einer genaueren Bestimmung und Berechnung desjenigen Wertes einer Verwaltungsleistung, der mit der Gebühr abgegolten werden soll" 123).

Die Heranziehung des haushaltsrechtlichen Deckungsgrundsatzes zur Interpretation des gebührenrechtlichen Entgeltprinzips führt nach Rupp zu einer verfassungswidrigen Umwertung der Gebühr zu einer Steuer.

"Das synallagmatische Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, welches der Gebühr zugrunde liegt, orientiert notwendig die Angemessenheit der Gebühr am

120) Nothhardt, Diss. S. 17.

121) Rupp, Postgebühren S. 9.

122) Rupp a. a. O. S. 19; Leisner, Gedächtnisschrift f. Peter S. 730 ff.

123) Rupp a. a. O. S. 19 unter Hinweis auf Leisner a. a. O. S. 741 ff; dagegen Kloepfer a. a. O. S. 248 f u. Fußn. 69.

Wert der erbrachten Leistung" 124). Leisner hebt mit Recht hervor, daß die Gebühr als Leistungsentgelt sich deshalb nicht nur von der Steuer, sondern auch vom verwaltungsrechtlichen Beitrag abgrenze, und zwar insofern, als beim Beitrag zwischen dem Erhebungsanlaß und dem mit dem Beitrag abgegoltenen Vorteil des Beitragspflichtigen nur ein mittelbarer Interessenzusammenhang bestehen müsse, wobei eine gesetzliche Vermutung, ja Fiktion des Vorteils genüge. Die Gebühr dagegen gelte nur den Wert einer ganz bestimmten Amtshandlung ab 124). Infolgedessen könne bei der Wertberechnung des Entgelts nur der Wert zugrundegelegt werden, den eine bestimmte Amtshandlung besitze 125). Die Abgrenzung der Gebühr von der Steuer fällt letztlich - vom Verfassungsrecht impliziert - dem Kostendeckungsprinzip, "als dem Ermittlungsprinzip des angemessenen Entgelts", zu 126).

2.) Die Ausgleichsabgabe in Rechtsprechung und Literatur

Finanzielle Ausgleichsregelungen entspringen alle dem einen Grundgedanken, daß vorhandene Spannungen, etwa interessen- oder zufallsbedingte Fehlentwicklungen in der Produktion oder im Absatz, der Marktbeförderung und der Preisbildung, auszugleichen sind 127).

Aus dieser Grundüberlegung heraus hat sich - je nach Standpunkt contra oder praeter legem - das Rechtsinstitut der Ausgleichsabgabe herausgebildet. Wie die Praxis zeigt, herrscht dabei im einzelnen eine große Spannweite und es liegen Fälle vor in denen das System der Ausgleichseinrichtungen bis zum öffentlichen Zwang zur Direktsubventionierung (-unterstützung) der einen Unternehmensgruppe durch die andere ausgedehnt wird, eine letzte, vor allem unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten bedenklich anmutende Konsequenz des Ausgleichsgedankens, indem der Staat, wie etwa bei der Investitionshilfe, durch Gesetz dem einen Wirtschaftsträger auferlegt, den anderen durch direkte Geldleistungen zu subventionieren oder wie bei der Rübolbeimischung 128) den einen

124) Leisner a. a. O. S. 731 f.

125) Ders. a. a. O. S. 741.

126) Rupp a. a. O. S. 23.

127) Vgl. Götz, Wirtschaftssubventionen, S. 64.

128) VO'en über die Beimischung inländischen Rübols und Feintalges v. 14. 8. 1961 i. d. F. v. 31. 7. 1963 u. v. 29. 7. 1965, BANZ Nr. 141 v. 31. 7. 1965, BGBl III 7842 - 1 - 4 (Vorläufer war die mehrfach verlängerte VO v. 26. 2. 1953, BANZ Nr. 41 v. 28. 2. 1953). Das G über die Unterbringung von Rübol aus inländischem Raps u. Rüben löste die bisherigen VO'en am 1. 9. 1966 ab (G. v. 12. 8. 1966, BGBl I, 497).

Wirtschaftszweig verpflichtet, dem anderen ein Produkt abzunehmen, das er obendrein nur schwer in seiner eigenen Produktion unterbringen kann 129), ist sogar die Einrichtung eines entsprechenden Ausgleichsfonds überflüssig geworden 130). Das Institut der Ausgleichsabgabe ist keineswegs neu 131), wie im weiteren vereinzelt auch aufgezeigt werden wird. Zu seinem jetzigen Umfang hat es sich aber erst seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und insbesondere seit dem Anfang der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts entwickelt. Wie die Ausgleichsabgabe rechtlich und tatsächlich zu qualifizieren ist, darüber gehen die Meinungen zum Teil weit auseinander.

Nach herrschender Rechtsprechung 132) handelt es sich bei der Ausgleichsabgabe nicht um eine Einrichtung zur Gewinnung von Mitteln für den allgemeinen Finanzbedarf des Staates sondern um einen Ertragsausgleich innerhalb der privaten Wirtschaft.

Soweit die Erträge der Ausgleichsabgabe überhaupt im Haushaltsplan ausgewiesen seien, handele es sich nicht um effektive Einnahmen für den öffentlichen Haushalt, sondern sie bildeten nur durchlaufende Posten im Etat 133).

Das Bundesfinanzministerium sei an der Verwaltung dieser Mittel nicht beteiligt da die Ausgleichseinrichtungen kein Rechtsinstitut des Finanz- sondern des Wirt-

129) Seit der Entdeckung der grundsätzlichen Verwendbarkeit von Ölsalzen zur Margarineherstellung um die Jahrhundertwende durch den deutschen Chemiker Normann war gerade das Rapsöl wegen seines hohen Gehaltes an Emcasäure von der Margarineindustrie wenig geschätzt und wurde meistens für technische Zwecke verwendet. Trotzdem mußte die Margarineindustrie den Erzeugern dieses Rapsöl abnehmen.

Vgl. FAZ Nr. 11 v. 13. 1. 73 S. 19 und Nr. 58 v. 9. 3. 74 S. 12.

130) Vgl. dazu Götz, Wirtschaftssubventionen S. 75.

131) Vgl. dazu Selmer, Steuerinterventionismus S. 194 m. w. N.

132) BVerfG 4, 14 = NJW 54, 1235; 18, 274, 286 f; 18, 315, 327 ff = NJW 65, 435; BVerfG NJW 69, 499; BVerfG 6, 129; 6, 138 = NJW 58, 1551; 6, 282 = NJW 58, 1553 und 58, 1153; 5, 341; VGH Mannheim NJW 69, 203; ebenso Hamann, Rechtsstaat S. 131 f.

133) Der Einwand von Selmer, Steuerinterventionismus, S. 195, daß letztlich jedes abgabenrechtliche Aufkommen des Staates nur "durchlaufend" sei, da der Staat seine Finanzgewalt nicht zur Vermögensbildung einsetze, sondern mit dem Ziel, die abgeschöpften Mittel wieder zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu verwenden ist m. E. nicht durchschlagend, denn es ist immer noch ein Unterschied, ob man haushaltsrechtlich über eine Abgabensumme verfügen kann oder ob ein Betrag nur deklaratorisch in den Haushaltsplan aufgenommen wird, die Verfügungsgewalt aber in anderen Händen liegt.

schaftslenkungsrechts seien.

Die Mitwirkung der Finanzbehörden bei der Einziehung stelle ein Gebot der Rationalität dar, indem man nämlich eine fachlich für solche Aufgaben geeignete Behörde heranziehe,

Das Aufkommen aus der Abgabe fließe in besondere Fonds und werde nach Abzug der entstandenen Unkosten in voller Höhe zum Ausgleich verwendet. Sowohl in Bezug auf die Schaffung der Ausgleichseinrichtung als auch die Betreibung der Ausgleichsabgabe trete der Staat als bloßer Vermittler ¹³⁴⁾ der innerhalb des geschlossenen Wirtschaftskreises erfolgenden Zahlungen in Erscheinung. Wenn auch zum Beispiel die Investitionshilfe durchaus einige der Steuer verwandte Züge aufweise, so lasse sich doch der wahre Rechtscharakter nur aus der Gesamtheit der wirtschaftlichen Vorgänge entnehmen und danach sei ihrer Idee und Funktion nach die Ausgleichsabgabe eine Abgabe besonderer Art, keine Steuer ¹³⁵⁾.

Tragender Grundgedanke für alle wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben sei die Verknüpfung der Abgaben mit den aus den aufkommenden Mitteln gespeisten Ausgleichszuwendungen. Das Ausgleichsprinzip finde somit seinen Ausdruck in der untrennbaren Wechselbeziehung zwischen der Auferlegung von Belastungen und der Gewährung von Begünstigungen. Die Koppelung von Pflicht zur Entrichtung von Ausgleichsabgaben und Anspruch auf Empfang von Ausgleichsvergütungen seien das maßgebliche Merkmal einer solchen Ausgleichseinrichtung.

Die Zuständigkeit des Bundes zur gesetzlichen Begründung derartiger Abgabepflichten ergebe sich aus Art. 74 GG. Die Ansichten in der Literatur weichen mit unterschiedlichen Graden voneinander ab,

Huber ¹³⁶⁾ und im Anschluß an ihn auch Götz ¹³⁷⁾ betrachten die Ausgleichsabgabe als eine besondere Form der Subvention ¹³⁸⁾. Danach sind wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben "ein Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, dazu bestimmt, Ungleichheiten in der Marktsituation zu Lasten einer jeweils marktbenachteiligten Unternehmensgruppe auszugleichen" ¹³⁹⁾. Sie sind nach Götz ¹⁴⁰⁾ Bestandteil eines zweiteiligen interventionistischen Gesamtvor-

134) In einigen Fällen nicht einmal das, wie noch aufgezeigt werden wird; andere Ansicht vertreten Meilicke, Steuererfindungsgeist S. 99, Selmer a. a. O. S. 196.

135) Dagegen Mai, Sonderabgaben S. 143.

136) Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 2 S. 260.

137) Recht der Wirtschaftssubventionen S. 65.

138) AÖR Bd. 85, 1960, S. 203.

139) Ebenda und S. 215.

140) Wie Fußn. 138.

ganges, der auf der einen Seite nehmende (Abgabe) und auf der anderen Seite gewährende (Zuschuß, Erstattung) Funktion hat.

Ebenso wie die Rechtsprechung sieht auch Götz die Wesensmäßigkeit der Ausgleichseinrichtung in der Wechselbeziehung zwischen der Abgabenbelastung und der Zuwendung aus den Abgaben aufkommen.

Dieser Aspekt sei zugleich das maßgebliche Instrument und Kriterium für die Selbstständigkeit der Ausgleichsabgabe gegenüber dem Abgabenrecht der Steuern, Gebühren und Beiträgen ¹⁴¹⁾.

Werner Weber ¹⁴²⁾ vertritt im wesentlichen die Linie des Bundesverwaltungsgerichts ¹⁴³⁾, wenn er ausführt, daß die Ausgleichsabgaben nach den Grundsätzen des Wirtschaftslenkungsrechts zu beurteilen seien. Er hält jedoch die Erwägungen, die das BVerwG zu diesem Ziel führen, für mißverständlich und vertritt die Auffassung, daß zwischen den öffentlichen Abgaben im Sinne des Finanzrechts und den Abgaben nach Wirtschaftslenkungsrecht die vom BVerwG angenommene strenge Unterscheidung in Wahrheit nicht bestehe.

Wenn Dora Schmidt ¹⁴⁴⁾ bei ihren Abgrenzungsversuchen eine "nichtfiskalische Steuer" herausarbeitet, kommt sie der Ausgleichsabgabe in Anspruch und Ziel sehr nahe, ohne sie jedoch als solche zu benennen.

Was nichtfiskalische Steuer und Ausgleichsabgabe dennoch trennen könnte, ist die Art der Erhebung, die Verwaltung des Abgabenaufkommens und die Durchsetzung der Maßnahmen. Dora Schmidt sieht den Staat als unmittelbaren Träger der Maßnahme, während eine Eigenart der Ausgleichseinrichtung der in hohem Grade unabhängige und einer Selbstverwaltung unterstehende Ausgleichsfonds ist.

Lutz - Udo May ¹⁴⁵⁾ sieht die Ausgleichsabgabe unter dem Aspekt der Wiederherstellung eines gestörten Gleichgewichtes, wobei er allerdings gleichzeitig zu Recht feststellt, daß zwischen Vorteil und Nachteil kein Kausalzusammenhang vorzuliegen brauche.

Wie auch Götz ¹⁴⁶⁾ sieht er das Kennzeichen der Ausgleichsabgabe in einem engen inneren Zusammenhang zwischen Aufbringung und Ausschüttung, also die Verknüpfung von Abgabentatbestand und Verwendungszweck bei der gleichmäßigen Verteilung wirtschaftlicher Vorteile und Lasten im Rahmen einer abgrenzbaren Gemeinschaft.

Mai teilt die Ausgleichsabgaben nach dem Grund ihrer Erhebung nach zwei Ge-

141) Götz, AÖR Bd. 85, S. 211.

142) In: Rechtsfragen der milchwirtschaftlichen Marktordnung S. 36.

143) BVerwG 6, 134 ff, 137.

144) Nichtfiskalische Zwecke der Besteuerung S. 20 ff.

145) Sonderabgaben, Diss. S. 106 ff.

146) a. a. O., s. o. Teil I, Fußn. 141.

sichtspunkten ein ¹⁴⁷⁾,

Der eine Grund sei die Befriedigung des Subventionsbedürfnisses bestimmter Wirtschaftszweige oder Bevölkerungskreise. - Dabei sei Voraussetzung für das Einschreiten des Staates immer, daß die Subventionierung nicht nur im Interesse der unmittelbar begünstigten, sondern auch im öffentlichen Gesamtinteresse liege,

Der andere Anlaß für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen sei die "weiche Ablösung" nach Grund und Höhe strittiger Entschädigungsansprüche aus Enteignung oder Aufopferung, dies insbesondere bei den Ausgleichszahlungen für Betriebsstillegungen im Rahmen einer Marktordnung.

Die Ausgleichsabgaben seien also stets Bestandteil gestaltender und verlagernder Ausgleichsaktionen und überhaupt nur unter Berücksichtigung ihres Gesamtzusammenhangs und nur als einheitliche Maßnahme des Gesetzgebers sei die jeweilige Sinngebung derartiger Abgabengesetze zu verstehen und zu erfassen ¹⁴⁸⁾,

Mai kommt zu dem Schluß, daß die Ausgleichsabgaben einen Einsatz der Finanzgewalt zur Befriedigung kollektiver Bedürfnisse darstellen, da der Staat die Ausgleichsmaßnahmen durch die gesetzliche Regelung zu seiner eigenen Sache gemacht ¹⁴⁹⁾ und damit das öffentliche Interesse daran bejaht habe ¹⁵⁰⁾,

Die Ausgleichsabgaben seien keine Kombination von Sonderabgaben und Ordnungssteuern, obwohl ein Ordnungsgedanke im Wesen der Ausgleichsabgaben liege, jedenfalls soweit es die Verknüpfung von Aufbringung und Verwendung der Mittel betreffe ¹⁵¹⁾.

Ipsen ¹⁵²⁾ definiert die Ausgleichsabgabe am Beispiel der Investitionshilfe als horizontalen Finanzausgleich der Wirtschaft.

Die eigenartige Mischung von "Selbstverwaltungs-Initiative" der Wirtschaft, staatlicher Ermunterung und ihrer schließlichen hoheitlichen Sanktionierung führe zu einer Abgabe mit atypischer Rechtsnatur.

Nach Ipsen handelt es sich bei der Ausgleichsabgabe um einen Sonderfall der Subvention.

Nach Mohr ¹⁵³⁾ ist die Ausgleichsabgabe als Abgabe preisenkender Art, ein Institut der Wirtschaftslenkung. Obwohl er sie als eine allgemeine öffentliche Geldleistungspflicht ansieht, stehe sie außerhalb des geschlossenen Kreises der öffentlich-rechtlichen Abgaben, als die er nur Steuer, Gebühr und Beitrag gel-

147) Sonderabgaben S. 111.

148) a. a. O. S. 112.

149) Das stimmt nicht uneingeschränkt, wie noch aufgezeigt werden wird.

150) a. a. O. S. 112.

151) a. a. O. S. 114.

152) DVBl 56, 462 ff, 502 f.

153) Diss. S. 138, 142, 147.

ten läßt, und sei somit nicht eine vierte öffentliche Abgabe, da dies eine Änderung der bisherigen Begriffsbestimmung für die öffentlichen Abgaben bedingen würde.

Seiner Meinung nach sollten die Ausgleichsabgaben auch nicht als Subvention bezeichnet werden, da der Begriff der "Subvention" für solche staatlichen Mittel vorbehalten bleiben sollte, die dem Staat zur generellen Deckung seines Finanzbedarfs zugeflossen seien, und die erst später auf Grund besonderer wirtschaftspolitischer Entscheidungen für einen bestimmten wirtschaftlichen Zweck privaten Unternehmen zur Verfügung gestellt würden.

Ausgleichsabgaben seien demzufolge keine echte staatliche Subvention, sondern allenfalls eine Subvention der Wirtschaft durch die Wirtschaft selbst, bei welcher der Staat lediglich die vergleichbare Stellung eines Treuhänders einnehme ¹⁵⁴⁾.

Im Gegensatz zu Mohr ¹⁵⁵⁾ vertritt Kieninger ¹⁵⁶⁾ die Auffassung, daß der Kreis der öffentlich-rechtlichen Abgaben nicht geschlossen ist. Zum Standort der Ausgleichsabgaben verweist er jedoch ohne abschließende Stellungnahme auf eine Entscheidung des BVerwG ¹⁵⁷⁾ allerdings mit der Anmerkung, daß die Ertragsausgleichsabgaben den Verwendungszwecksteuern zumindestens stark ähnelten, wenn sie nicht sogar diesen zuzurechnen seien.

Köttgen ¹⁵⁸⁾ bedarf an dieser Stelle insoweit der Erwähnung, als sich auch bei ihm - ähnlich wie bei Mohr - ein ausdrücklicher Hinweis darauf findet, daß keineswegs alle Förderungsmaßnahmen des modernen Sozialstaates unterschiedslos dem Deutungsschema der Subvention unterworfen werden könnten. Die Leistungen aus einem Ausgleichsfonds nimmt er aber, entgegen Mohr in den Bereich der Subventionen mit herein ¹⁵⁹⁾.

D. C. Dicke ¹⁶⁰⁾ sieht in der Ausgleichsabgabe keine neue Art der Steuer, auch nicht etwa eine Kombination von Zwecksteuer und Subvention, sondern ein reines Institut des Wirtschaftsverwaltungsrechts, das inhaltlich mit einer Steuer nichts gemein habe.

Nach Peter Selmer ¹⁶¹⁾ bilden die Abgabenarten des klassischen Finanzrechts ¹⁶²⁾ keinen geschlossenen Kreis. Er sieht in den Ausgleichsabgaben eine Ergänzung und

154) Mohr, Diss. S. 146.

155) Vgl. Teil I Fußn. 153.

156) Diss. S. 21 u. 24.

157) BVerwG DVBl 58, 507, 508 r. Sp.

158) DVBl 53, 485 ff, 490.

159) Köttgen, Fondsverwaltung S. 66.

160) DÖV 68, 163 ff, 168 r. Sp.

161) Steuerinterventionismus S. 183.

162) Steuer - Gebühr - Beitrag.

befürchtet, die "von der Rechtsprechung allzu voreilig und global gebilligte Herausnahme" dieser Abgaben aus dem Finanzrecht lege über die "offene Flanke der allgemeinen Kompetenzordnung" die Wurzel zu einer zweiten apokryphen Steuer-
verfassung 163).

Da die Auferlegung einer Geldleistung durch eine Gebietskörperschaft nicht zu den konstituierenden Merkmalen des Steuerbegriffs gehöre, sondern nur als Zulässigkeitsvoraussetzung zu werten sei, ohne den steuerlichen Kernbegriff per definitionem an jenes Merkmal zu knüpfen, könnten nach Maßgabe ihres im Einzelfall zu würdigenden sachlichen Gehalts daher auch "solche Zwangsabgaben begrifflich (unzulässige) 'Steuern' sein, die von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts als von Gebietskörperschaften" erhoben würden 164).

Nach Selmer gehören die Ausgleichsabgaben zu den "ständig verwendeten Instrumenten des wirtschaftslenkenden und sozialgestaltenden Interventionsstaates" 165).

Er definiert sie demzufolge als "öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten, die aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Erwägungen bestimmten Unternehmensgruppen eines Wirtschaftszweiges im Interesse ihnen gegenüber rechtlich oder tatsächlich benachteiligter anderer Unternehmensgruppen desselben Wirtschaftszweiges gesetzlich auferlegt werden, denen das mit ihrer Geltendmachung erzielte Aufkommen, ohne zuvor in die allgemeine Staatskasse zu fließen, über rechtlich selbständige oder unselbständige Finanzträger der öffentlichen Verwaltung nach Abzug der Erhebungskosten in vollem Umfange zugewendet wird" 166).

Eine der zeitlich neuesten Stellungnahmen stammt von Reinhard Mussnug 167). Er sieht die Ausgleichsabgabe in dem viel weiter gespannten Rahmen der zweckgebundenen Abgabe eingebettet. Eine allgemeine Definition versagt er sich, er sieht sie jedoch im wesentlichen als ein Instrument der Entlastung des allgemeinen Steuerzahlers.

Da er jedoch Elemente der Fremdnützigkeit (Charakteristikum der Steuer) und der Haushaltsflüchtigkeit bei der Analyse einzelner zweckgebundener Abgaben festzustellen glaubt, reitet er scharfe Attacken gegen diese Art der öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflicht.

163) a. a. O. S. 183.

164) Selmer a. a. O. S. 192 f.

165) a. a. O. S. 194.

166) Selmer a. a. O. S. 194.

167) Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972 S. 259 ff.

3.) Abgrenzungs- und Einordnungsversuche in der Literatur

Für Huber ¹⁶⁸⁾ liegt der Schwerpunkt der Ausgleichsregelung in der preisenkenden Maßnahme. Dabei stützt er sich m.E. zu einseitig auf den Kostenausgleich standortbenachteiligter Unternehmen und kommt so zu dem Schluß, die Ausgleichsabgabe stelle nichts anderes dar als eine Subvention, mit dem einzigen Unterschied zur herkömmlichen Subventionierung, daß sie nicht aus staatlichen Mitteln, sondern aus "Beiträgen" ¹⁶⁹⁾ der standort- oder produktionsbegünstigten Konkurrenzunternehmen aufgebracht werde.

Auch Götz ¹⁷⁰⁾ sieht als Ausgleichsziel etwas eng den Preisausgleich und das gesamte Ausgleichssystem unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftssubventionen. Andererseits aber erkennt er die Wesensmäßigkeit der Wechselbeziehung zwischen Abgabepflichtigen und Ausgleichsberechtigten. Und mit der Feststellung der Steuerähnlichkeit der Ausgleichsabgaben macht er eine Abgrenzungsrichtung insbesondere zu den Zwecksteuern deutlich ¹⁷¹⁾.

Demgegenüber macht Scheuner ¹⁷²⁾ einen Unterschied zwischen Ausgleichsabgabe und Subvention.

Während er die erstere zu den unmittelbaren Eingriffen des Staates in den Wirtschaftsablauf rechnet, ordnet er die letztere nur unter die mittelbaren Einwirkungen des Staates ein. Wie Ipsen ¹⁷³⁾ und Mai ¹⁷⁴⁾ sieht auch er ¹⁷⁵⁾ in Zusammenhang mit der Betrachtung der Investitionshilfe Ähnlichkeiten mit der "Gemeinschaftshilfe der gewerblichen Wirtschaft" ¹⁷⁶⁾. Seine Darlegungen dürften dahin zu verstehen sein, daß er in der Ausgleichsabgabe gewisse Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge ¹⁷⁷⁾ angesprochen sieht.

Nicht wesentlich von den drei bisher Genannten unterscheidet sich Weber ¹⁷⁸⁾, der die Ausgleichsabgabe unter dem Aspekt des Ertragsausgleichs innerhalb der Privatwirtschaft betrachtet. Ebenso Kieninger ¹⁷⁹⁾, der allerdings Ähnlichkeiten

168) Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 2 S. 260 f.

169) So nur richtig, wenn als allgemeiner untechnischer Begriff verwendet.

170) Wirtschaftssubventionen S. 65 u. 68.

171) Götz, AÖR Bd. 85 S. 211 f und 215.

172) VVDStRL, H. 11 S. 26 ff, 38 f und 40.

173) Rechtsfragen, AÖR Bd. 78 S. 300 f.

174) Diss. S. 54.

175) a. a. O. S. 39.

176) MinRVO v. 19. 2. 1940 (RGBI I, 395) nebst DVOen v. 3. 5. u. 16. 7. 1940 sowie 15. 9. 1941 (RGBI I, 1940, 737, 999, 1941, 572).

177) Dagegen Hamann, DVBl 63, 492.

178) Werner Weber, Rechtsfragen S. 37.

179) Diss. S. 24.

dieser "Ertragsausgleichsabgaben" speziell mit den Verwendungszwecksteuern feststellt und sie diesen zuzurechnen erwägt. Er ist insoweit also mit Götz ¹⁸⁰⁾ der gleichen Meinung, daß zwischen diesen beiden Abgabenarten in vielen Punkten eine enge Verwandtschaft besteht.

Ipsen ¹⁸¹⁾ ist, was die Ausgleichsabgabe angeht, in seiner Aussage unscharf. Er bezeichnet sie einmal als Sonderfall der Subvention und bezieht sie damit nach seinem Einteilungsschema als ein Verwaltungsmittel in den Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge ein ¹⁸²⁾. Andererseits stellt er die atypische Rechtsnatur dieser Abgabe fest und nennt sie einen "horizontalen Finanzausgleich der Wirtschaft".

Für L. U. Mai ¹⁸³⁾ steht im Vordergrund, daß der Staat die Ausgleichsmaßnahmen durch die gesetzliche Regelung zu seiner eigenen Sache gemacht und damit ein öffentliches Interesse daran bejaht habe.

Somit stellten die Ausgleichsabgaben einen Einsatz der Finanzgewalt zur Befriedigung kollektiver Bedürfnisse dar. Er sieht die Ausgleichsabgabe hauptsächlich unter zwei Aspekten, der Subventionierung und der Ablösung von Aufopferungs- und Enteignungsansprüchen, dabei aber immer unter der Voraussetzung, daß die Maßnahmen nicht nur im Interesse der unmittelbar Begünstigten, sondern auch im öffentlichen Gesamtinteresse liege ¹⁸⁴⁾.

Da er in den Ausgleichsabgaben eine Untergruppe der Sonderabgaben sieht und die von ihm als solche bezeichneten Sonderabgaben nach heutiger Anschauung Zwecksteuern sind, wundert es nicht, daß er die Ausgleichsabgaben als zweckgebundene Steuern betrachtet ¹⁸⁵⁾.

Eine Besonderheit des inneren Zusammenhanges zwischen Aufbringung und Verwendung der Ausgleichsabgabe sowie besondere Beziehungen zwischen den an einem Ausgleichsfonds Beteiligten, die mit dem Steuerbegriff unvereinbar sein könnten, erkennt Mai nicht an ¹⁸⁶⁾.

Entgegen Huber, Götz und Ipsen warnt Mohr ¹⁸⁷⁾ um der Klarheit der Begriffe willen davor, die Ausgleichsabgabe als Subvention zu betrachten. Damit bewegt er sich in etwa in einer Linie mit Scheuner, der diese Abgrenzung allerdings, wie schon ausgeführt, aus seinen Einteilungskriterien gewinnt. Neben dieser negativen Abgrenzung lehnt er sich im übrigen an die höchstrichterliche Recht-

180) DVBl 56, 502, 503.

181) DVBl 56, 502, 503.

182) Dagegen Hamann DVBl 63, 492.

183) Diss. S. 112.

184) Mai, Diss. S. 111.

185) a. a. O. S. 140 ff, 145 u. 147.

186) a. a. O. S. 143.

187) Diss. S. 142 u. 146.

sprechung an und bezeichnet die Ausgleichsabgabe als eine Abgabe eigener (besonderer) Art.

Ebenso grenzt Dicke¹⁸⁸⁾ lediglich negativ ab, wenn er nicht gelten lassen will, daß die Ausgleichsabgabe etwa als eine Kombination aus Zwecksteuer und Subvention angesehen werden könnte.

Selmer¹⁸⁹⁾ verwahrt sich überhaupt dagegen, in der Ausgleichsabgabe einen neuen Abgabentyp erblicken zu wollen. Unter Hinweis auf entsprechende Stellungnahmen in der Schweiz vertritt er die Auffassung, daß die Ausgleichsabgaben sich je nach Zweck und Bestimmung unter die hergebrachten Formen nahtlos einreihen ließen.

Bei seiner Untersuchung der Sonderabgaben geht er dabei von zwei Einteilungskategorien aus: Auf der einen Seite stehen die Kammer-, Innungs-, und sonstigen korporativen Zwangsbeiträge einschließlich der Versicherungsbeiträge zur Sozialversicherung und zu anderen Versicherungsformen mit hoheitlichem Zwangscharakter, auf der anderen Seite die Ausgleichs- (Lenkungs-) Abgaben¹⁹⁰⁾ unter Herausnahme einiger von ihm als atypisch bezeichneten Ausformungen¹⁹¹⁾. Diese "scheinbare" Sondergruppe¹⁹²⁾ unterteilt er nochmals in drei Untergruppen. Das sind einmal diejenigen "Ausgleichs"abgaben, "deren innere Rechtfertigung darin begründet liegt, daß der Staat die mit ihrer Entrichtung belastete Gruppe im Rahmen einer Marktordnungs- oder sonstigen Interventionsregelung aus übergeordneten wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten besonders begünstigt oder begünstigt hat"¹⁹³⁾. Diese Gruppe, zu der er etwa den Trinkmilch- und Mühlenausgleich zählt, ordnet er den Beiträgen zu.

Da sind zum anderen solche "Ausgleichsabgaben", "bei denen nicht die Rede davon sein konnte, daß sie gegenleistungsartige "Beiträge" zu einer die Abgaben belastete Gruppe besonders begünstigenden staatlichen Veranstaltung waren"¹⁹⁴⁾. Dieser Gruppe teilt Selmer vor allem die Frachtausgleichsabgaben zu. Abgaben dieser Art sind nach seiner Ansicht "zweckgebundene Steuerleistungen", da der Staat mit ihrer Erhebung entgeltlose Einkünfte zur Erfüllung öffentlicher Ordnungsaufgaben erziele.

188) DÖV 68, 168.

189) Steuerinterventionismus S. 199 f.

190) Selmer a. a. O. S. 183.

191) So die Investitionshilfe (BVerfG 4, 7 = NJW 54, 1235), die Bad. - Württ. Feuerwehrabgabe (BVerfG 13, 167 = NJW 61, 2155), die Hebammenabgabe (Bay. VGH NJW 65, 1073; BVerfG 17, 287) und der Konjunkturzuschlag (BVerfG NJW 71, 319); vgl. Selmer a. a. O. S. 183 Fußn. 2.

192) Selmer a. a. O. S. 207.

193) Selmer a. a. O. S. 200.

194) Selmer a. a. O. S. 201.

Unter die dritte Abgabekategorie schließlich fallen nach Selmers Einteilungsschema die Abgaben zur Gesamtförderung einzelner Wirtschaftszweige ¹⁹⁵⁾. Zu ihnen gehören nach Selmer die Wein- und die Filmabgabe.

Diese Abgaben könnten nur als Steuern qualifiziert werden, wenngleich dies der berufsständischen Idee dieser Finanzierungssysteme in keiner Weise entspreche ¹⁹⁶⁾.

Da Mußnug ¹⁹⁷⁾ in seiner Abhandlung die zweckgebundenen öffentlichen Abgaben untersucht und damit den Rahmen viel weiter steckt als dies bei der vorliegenden Arbeit der Fall ist, differenziert er zunächst zwischen der Zwecksteuer, der Umverteilungsmaßnahme und der Ausgleichsabgabe ¹⁹⁸⁾ mit der Feststellung, daß sie nach ihrer rechtlichen Qualifikation nachhaltig voneinander abweichen, finanzpolitisch indessen auf der gleichen Ebene liegen ¹⁹⁹⁾.

In einem zweiten Akt der Eliminierung scheidet er dann diejenigen Abgaben aus dem Kreis der Steuern aus, die zwar zu bestimmten Zwecken eingezogen und verausgabt, dabei aber von rechtlich selbständigen Körperschaften und Anstalten erhoben werden. In der Definition des § 1 AO und der Entscheidung des BVerfG zum Milch- und Fettesgesetz ²⁰⁰⁾ sieht Mußnug keine Argumentationshilfen, aus der "eingeschlagenen Richtung" folgert er aber, daß, je enger begrenzt der Kreis der abgabepflichtigen Personen und je spezieller der Zweck, für den die Abgabe bestimmt sei, sich eine zweckgebundene Abgabe desto weiter von der "Idee" und der "Funktion" der zur "Erzielung von Einkünften" bestimmten Steuern entferne ²⁰¹⁾.

Er räumt dabei ein, daß auch das nicht jedem Einzelfall Eindeutigkeit verleihe, seine Feststellung erge aber das Feld für ernstlich Zweifelhafte immerhin ein und schaffe "eine brauchbare Basis für einigermaßen überzeugende Lösungen" ²⁰²⁾. Mit dieser etwas legeren Feststellung und der noch optimistischeren Behauptung, daß die Kompetenz- und Qualifizierungsprobleme der zweckgebundenen Abgaben entweder schon gelöst oder doch - offenbar auf die von ihm vorgeschlagene Weise - lösbar seien, verläßt er diesen Bereich seiner Untersuchung und wendet sich unter den Aspekten des Gemeinwohls dem Verhältnis der zweckgebundenen

195) Selmer a. a. O. S. 204.

196) Ders. a. a. O. S. 206.

197) In Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 259 ff.

198) Mußnug spricht an dieser Stelle - wie übrigens auch sonst nicht - allerdings nicht von der Ausgleichsabgabe sondern von "zweckgebundenen Abgaben wie der der Filmabgabe".

199) a. a. O. S. 263.

200) BVerfG 18, 315 ff, 328 f = NJW 65, 435.

201) a. a. O. S. 275.

202) Ebenda.

Abgaben zu Art. 14 GG zu 203).

4.) Zwischenergebnis

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, wie breit gefächert Qualifizierungsversuche in der Rechtsprechung und vor allem der Literatur vorhanden sind. Unter den verschiedensten Gesichtspunkten werden Einteilungen nach dem Lenkungs- oder Förderungszweck vorgenommen. Die Ausgleichsabgaben oder wie sie verschiedentlich neutraler aber auch unschärfer genannt werden, die zweckgebundenen Abgaben werden unterschieden in Fracht-, Preis- oder Ertragsausgleichsabgaben. Es wird die preis- oder die kostenstabilisierende Funktion als besonderes Wesensmerkmal hervorgehoben. Sie werden ganz grobmaschig eingeteilt in Abgaben, die der Einnahmeerzielung und solche, die nicht der Einnahmeerzielung für einen Staatshaushalt dienen. Es wird die Frage aufgeworfen, ob es sich überhaupt um eine öffentlich-rechtliche Abgabe handelt.

Die eine Richtung bejaht dies, die andere, wie etwa Mohr ²⁰⁴⁾, lehnt es ab. Eine dritte Gruppe ist der Ansicht, daß es sich bei der Ausgleichsabgabe zwar um eine öffentliche Abgabe handle, aber nicht im Sinne des Finanzrechtes.

Nach Selmer ²⁰⁵⁾ gar fehlt der Ausgleichsabgabe jeder eigenständige Charakter, während Götz ²⁰⁶⁾, Huber ²⁰⁷⁾ und Ipsen ²⁰⁸⁾ sie als eine besondere Form der Subvention ansehen, was Mohr ²⁰⁹⁾ wiederum ablehnt.

Wie breit das Spektrum auch angelegt ist, so ist dennoch nicht zu verkennen, daß bisher in der Literatur im wesentlichen auf Einzelphänomene abgestellt wurde. Man untersucht die Subvention und nimmt, da man Parallelen zu erkennen glaubt, auch die Ausgleichsabgaben mit in die Untersuchung auf. Dasselbe gilt für die anderen Aspekte, unter denen eine Untersuchung stattgefunden hat. Ganz deutlich wird das etwa bei Selmer ²¹⁰⁾, der gleich zu Beginn seiner diesbezüglichen Ausführungen einige Abgaben, die nicht in seine Überlegungen passen, eliminiert.

Was bisher fehlt ist eine Untersuchung, die von den als Ausgleichsabgaben apostrophierten Abgaben ausgeht und aus ihnen selbst heraus, aus einer verglichen-

203) a. a. O. S. 275 ff.

204) Diss. S. 138.

205) a. a. O. S. 200 ff.

206) Wirtschaftssubventionen S. 65.

207) Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 2 S. 260.

208) DVBl 56, 502 f.

209) Diss. S. 146.

210) Steuerinterventionismus S. 183, Fußn. 2.

den Betrachtung ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede versucht, tragbare Abgrenzungskriterien zu finden, denn was an Definitionen bisher vorhanden ist, schildert meist in deskriptiver Form charakteristische Einzelheiten, ohne Generalnenner. Dies beruht nicht zuletzt auf dem oft geringen Ausgangsmaterial. Deshalb soll im zweiten Teil dieser Arbeit zunächst eine Aufstellung von charakteristischen Vertretern aller Abgabengruppen folgen - soweit sie bekannt sind -, die mit der Benennung "Ausgleichsabgaben" belegt sind (als Ausgleichsabgaben firmieren).

TEIL II ·

1.) Der Lastenausgleich

Eine erste Maßnahme zum Ausgleich finanzieller oder allgemein materieller Gegebenheiten nach dem Ende des zweiten Weltkrieges stellt der sog. Lastenausgleich dar. Das zunächst erlassene Soforthilfegesetz ¹⁾ vom 8. 8. 1949 (SHG) wurde am 14. 8. 1952 vom Lastenausgleichsgesetz ²⁾ abgelöst. Unter dem allgemeinen Gesichtspunkt, daß das Grundvermögen von jeher eine Steuerquelle gewesen sei, wurde der Lastenausgleich lediglich als Vorwegnahme einer gleichartigen allgemeinen Abgabe bezeichnet ³⁾.

Grundlage für die Erhebung von "Ausgleichsabgaben" im Rahmen des Lastenausgleichsgesetzes bilden zwei Tatbestände. Einmal der Besitz von Vermögen am Währungsstichtag, zum anderen die Erzielung von Währungsgewinnen, hervorgerufen durch die Währungsreform und die Umstellung von Reichsmark auf Deutsche Mark. Der Lastenausgleich umfaßt daher drei Abgaben: die Vermögensabgabe, die Hypothekengewinnabgabe und die Kreditgewinnabgabe.

Das Vermögen ist hier Steuertatbestandsmerkmal und Steuerbemessungsgrundlage, während die Kredit- und die Hypothekengewinnabgabe den Währungsgewinn zu erfassen suchen ⁴⁾.

Zweck des Lastenausgleichs sei die Abgeltung von Kriegsschäden unter sozialen Gesichtspunkten. Ziel sei nicht eine Umgestaltung der Sozialordnung durch Umschichtung von Vermögen, sondern die Erhaltung und Sicherung der bestehenden Sozial- und Wirtschaftsordnung durch Eingliederung der von Krieg und Währungsreform besonders hart getroffenen Kreise der Bevölkerung ⁵⁾.

1) WiGBl 49, 205; zur Rechtsnatur der Soforthilfeabgabe vgl. LG Koblenz, NJW 51, 568.

2) BGBl I, 446 i. d. Neufassung vom 1. 10. 1969 (BGBl I, 1909) mit 26 Novellierungen bis zum Jahre 1973 und zahlreichen VO'en; zur Vorgeschichte vgl. Höhle, Diss. 4, Kap. S. 134.

3) BVerfG 2, 237 = NJW 53, 1017, 1019; differenzierend Eckhardt/Labus, Steuerrech. S. 115; grundsätzliches zum Lastenausgleich, Weddigen, Finanzarchiv 1950/51 Bd. 12, S. 521 ff. Zur beschränkten und unbeschränkten Vermögensabgabepflicht, sowie zu den Berechnungsmodalitäten vgl. Steinberg, HwStR Bd. II S. 1212.

4) Vgl. Meilicke, Steuererfindungsgeist II 4/5 S. 100 f; vgl. zu den Einzelabgaben auch Mai, Diss. S. 65, 69, sowie zur Definition Steinberg, HwStR Bd. I S. 594 und 703.

5) BVerfG 23, 288 = NJW 68, 1667 f; Höhle, Diss. S. 136 f.

Es soll, mit anderen Worten, den Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des zweiten Weltkrieges herbeiführen mit dem Ziel einer Vermögensnivellierung zwischen Personen, die ihr Vermögen behalten und solchen, die als Heimatvertriebene oder sonstige Kriegsgeschädigte ihren Besitz verloren haben (§§ 239 ff LAG) ^{6) 7)}.

Der Abgabencharakter des Lastenausgleichs

Der Lastenausgleich, der in der Vergangenheit mehrmals Gegenstand von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht war ⁸⁾, ist kraft Gesetzes den Steuern gleichgestellt ⁹⁾. Er unterscheidet sich jedoch von den anderen - klassischen - Steuern erheblich dadurch, daß das Einkommen nicht in die allgemeine Staatskasse fließt. Vielmehr werden die einlaufenden Geldmittel in einem "Ausgleichsfonds" gesammelt und einer im Einzelnen festgelegten Verwendung zugeführt ¹⁰⁾, §§ 319 Abs. 1, 324 LAG. Vor allem sollten die Leistungen des Lastenausgleichsfonds dazu beitragen, den Unterhalt der Geschädigten zu sichern, Wohnungen für Flüchtlinge und Bombengeschädigte zu errichten, sowie die Inbetriebnahme alter oder die Schaffung neuer Produktionsstätten zu ermöglichen ¹¹⁾.

Materiell gesehen, stellen die Lastenausgleichsabgaben eine einmalige Vermö-

6) Vgl. Eckhardt/Labus, Steuerrecht S. 178; Wolff, VerwR III § 144 II; Mai, Diss. S. 69.

7) Es handelt sich beim Lastenausgleich auf Grund dieser Zielsetzung notwendigerweise um eine zeitlich begrenzte Abgabe. Sie ist bis zum 31. 3. 1979 zu entrichten; kleinere Abgabeschulden (am Stichtag unter 1000,- DM - § 1 DV) wurden durch die 28. Abgaben DV - LA (BGBl 1970, I, S. 332) sofort fällig gestellt. Eine entsprechende Laufzeitabkürzung besteht auch für die Hypothekengewinnabgabe in den Fällen, in denen die Abgabeschuld nach bisherigem Recht am 31. 12. 1979 noch nicht getilgt wäre. Vgl. dazu Buchstab, BB 72, 166 und Wormser AZ Nr. 157 v. 11. 7. 72, S. 4 sowie HB v. 13. 10. 1971.

8) BVerfG 2, 237 = NJW 53, 1017; BVerfG 6, 290 = NJW 57, 745; BVerfG 18, 441; 21, 209; 23, 288 = NJW 68, 1667.

9) § 203 Abs. 1 LAG; Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG; vgl. auch Mohr, Diss. S. 124.

10) Vgl. Bühler, Steuerrecht S. 224; vgl. Höhle, Diss. S. 136; Mai, Diss. S. 69.

11) Placketka, Diss. S. 63; zur Höhe der Finanzinvestitionen vgl. Over, Diss. S. 21 ff.

gensabgabe dar ¹²⁾, die zu einem bestimmten Zeitpunkt festgestellt ¹³⁾ und durch Stundung "verrentet" wurde ¹⁴⁾. Da sie, wie schon dargelegt, durch Gesetz den Steuern gleichgestellt wurden und auch tatsächlich einen steuerähnlichen Charakter haben, sind sie von Anfang an im Bundeshaushalt ausgewiesen worden. Bis zum Rechnungsjahr 1953 erfolgte dieser Ausweis bei den ordentlichen Einnahmen und Ausgaben, ab 1953 stellen die Lastenausgleichsabgaben auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Bundeshaushalts einen durchlaufenden Posten dar ¹⁵⁾.

Wegen des faktischen Ausgleichs des durch den Krieg und seine Folgen eingetretenen oder verstärkten sozialen Gefälles zwischen Geschädigten und Nichtgeschädigten wurde der Lastenausgleich zum Teil geradezu als der Archetypus des Ausgleichs auf Grund des Solidaritätsprinzips angesehen ¹⁶⁾. Dem kann aber nicht gefolgt werden.

Trotz seiner Nähe zur echten Ausgleichsabgabe fehlt dem Lastenausgleich nämlich das fundamentale Element einer wie auch immer gearteten Beziehung zwischen den Lastenausgleichspflichtigen und den nach dem LAG Berechtigten. Vielmehr ist es hier so, daß einem Teil der Bevölkerung etwas weggenommen, am vom Krieg verschonten Vermögen abgeschöpft wird, während ein anderer Teil der Bevölkerung aus diesem Aufkommen Zuwendungen erhält. Es fehlt das korrespondierende Moment, wenn man es nicht darin sehen will, daß die Abgabe in vielen Fällen auf die Preise aufgeschlagen und dadurch zum Teil wenigstens letztlich von denen bezahlt wird, die ihr Aufkommen als Hilfeleistung erhalten sollten.

Auch die Verwaltung des Fonds geschieht in anderen Formen als dies bei der (wirtschaftsverwaltungsrechtlichen) Ausgleichsabgabe der Fall ist.

So ist der Präsident des Bundesausgleichsamtes, der den nach §§ 16 ff LAG zustandegeworbenen Ausgleichsfonds als Sondervermögen des Bundes verwaltet, zwar eine selbständige, aber staatliche Oberbehörde.

In der hierarchischen Struktur folgen dann die einzelnen Landesausgleichsämter (§ 311 LAG) und diesen wiederum die Ausgleichsämter auf der Ebene der Land- und Stadtkreise (§§ 306, 308 LAG), die als bloße Dienststellen in bestehende Be-

12) Vgl. § 203 LAG.

13) Als Feststellungszeitpunkt galt das Datum der Währungsumstellung von Reichsmark auf Deutsche Mark (21. 6. 1948).

14) Die Laufzeit der Lastenausgleichsschuld wurde auf 30 Jahre festgelegt; vgl. dazu auch o. Fußn. 7).

15) Placketka, Diss. S. 63 f.

16) Vgl. dazu etwa Mai, Diss. S. 108.

hörden eingegliedert sind ¹⁷⁾ (§ 305 LAG i. V. m. Art. 120 a GG). Dies alles macht es trotz der vielfältigen Gemeinsamkeiten mit den Ausgleichsabgaben unmöglich, den Lastenausgleich als eine solche zu bezeichnen ¹⁸⁾.

Auch die Ansicht, daß es sich hier um eine Zwecksteuer ¹⁹⁾ ²⁰⁾ handelt, trifft nicht den Kern der Sache. Zwar hat der Lastenausgleich mit der Zwecksteuer gemeinsam, daß sein Ertrag nicht dem allgemeinen Steueraufkommen als Deckung für die Gesamtheit der Staatsausgaben zugeführt wird. Weiterhin dient er einem sozialpolitischen Zweck. Verglichen aber etwa mit der Mineralölsteuer geht die Lastenausgleichsregelung weit über das hinaus, was gemeinhin mit einer Zwecksteuer bewirkt wird ²¹⁾. Vielmehr stellt er gegen die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ²²⁾ der Lastenausgleich den ersten Anfang einer Vermögensumverteilung ²³⁾ großen Stils dar, wobei jedoch Zacher ²⁴⁾ darin nicht gefolgt werden kann, wenn er ihn zu den zweiseitigen Systemen rechnet. Vielmehr unterscheidet sich der Lastenausgleich gerade darin von einer Ausgleichsabgabe, daß er eine Einbahnstraße in der Umverteilung darstellt, wie dies auch allein dem Wesen der Umverteilung entspricht. Es fehlt das für die Ausgleichsabgabe charakteristische korrespondierende Moment.

2.) Die Investitionshilfe

Die Investitionshilfe ²⁵⁾ ist m. E. ein spezieller Lastenausgleich innerhalb der

17) Vgl. dazu im einzelnen Wertenbruch, Sozialverwaltungsrecht II 2 b; Wolff, VerwR III § 144 II f, sowie Mai, Diss. S. 69 f.

18) Vgl. Meilicke, Steuererfindungsgeist, II 4/5 S. 100 f.

19) Vgl. Rittershausen, Wirtschaft, Stichwort Staatshaushalt u. Besteuerung S. 212; anders noch Meilicke, der die Meinung vertritt, die Kredit- und Hypothekengewinnabgabe seien durch das GG nicht gedeckt und ihr Erlaß überschreite die dem Bund eingeräumte Kompetenz zum Erlaß von Steuergesetzen, in: Steuererfindungsgeist, II 5., S. 103.

Zur Definition der Zwecksteuer vgl. Teil III.

20) Eine Entsprechung zum Lastenausgleich gab es auch nach dem ersten Weltkrieg, vgl. dazu Bullinger, Selbstermächtigung, S. 40.

21) Vgl. dazu Teil I S. 5 ff sowie Teil III.

22) Vgl. o. Fußn. 5).

23) Nach Schoeck, Umverteilung, eine der wenigen "gerechten" Umverteilungsmaßnahmen.

24) DÖV 70, 3 ff, 6.

25) Erhoben auf Grund des Investitionshilfegesetzes v. 7. 1. 1952 (BGBl I, S. 7).

Wirtschaft 26).

Zur damaligen Zeit schon infolge mangelnder kriegsbedingter Ausfälle prosperierende Wirtschaftseinheiten und -zweige sollten eben auf Grund dieser Tatsache anderen Wirtschaftszweigen der sog. Schlüsselindustrie 27) helfen, die Kriegsfolgen zu überwinden 28).

Was die Investitionshilfe vom allg. Lastenausgleich unterscheidet, ist die Tatsache, daß es für erstere eine Gegenleistung in Form von Wertpapieren 29) an die unterstützten Unternehmen gab und weiterhin nicht jeder "Kriegsbeschädigte" sondern nur ganz bestimmte Wirtschaftszweige bedacht wurden. Dieser Unter-

26) Nach Fischerhof, NJW 52, 921 ist sie ein "Mittelding zwischen Steuer und Obligationsanleihe"; Kieninger, Diss. S. 24 stellt die Frage in den Raum, ob die Investitionshilfe nicht gar zu den Verwendungszwecksteuern zu rechnen ist; nach Hamann, NJW 52, 642 eine Zwangsanleihe; ebenso Strickrodt, HwStR I S. 614, dagegen kritisch Ipsen, AÖR Bd. 78 S. 296 f u. allg. zur Rechtsnatur S. 304 ff. Nach Schüle (VVDStRL 1954 Heft 11 S. 94) stellen Lastenausgleich und Investitionshilfe Wirtschaftspolitik mit steuerlichen Mitteln dar. Zwar entspringe der erstere allgemeinpolitischen Motiven, beide aber seien auf der Aufbringungsseite abgabenrechtlich gestaltet und bedeuteten f. d. Wirtschaft e. große Kapitalentziehung bzw. bei der Investitionshilfe eine Kapitalumschichtung. Scheuner (VVDStRL, H. 11 S. 39) bezeichnet die Investitionshilfe als e. Zwangsabgabe. Es werde mit ihrer Aufbringung ein gestaltender Ausgleich durch abgabenähnliche aber begrenzte einmalige Auflagen unternommen, bei dem den Aufbringungspflichtigen jedoch keine Werte entzogen würden, da sie Obligationen der Begünstigten hierfür in Empfang nehmen könnten. Deshalb seien verfassungsrechtliche Bedenken nicht durchgreifend. Er stellt sich hiermit (a. a. O. Fußn. 111) bewußt gegen Forsthoff (BB 53, 421), der Art. 2 GG verletzt sieht. Scheuner hält eine so enge Deutung des wirtschaftlichen Spielraumes, den das GG dem Staat lasse, für unhaltbar. Dies stehe auch zu Art. 74 GG im Widerspruch. Wenn Ipsen (Rechtsfragen der Inv. hilfe S. 300 m. u. N. in Fußn. 19) in diesem Zusammenhang die "Gemeinschaftshilfe der gewerblichen Wirtschaft" (MinRVO üb. Gemeinsh. - hilfe d. Wirtschaft v. 19. 2. 1940 - RGBI I, 395 - nebst DVO v. 3. 5., 16. 7. 1940 u. 15. 9. 1941 - RGBI I, 1940, 737; 1941, 572 -) anspricht, so hat das seinen guten Grund und ist durchaus berechtigt. Von der Sache her sind nämlich wesentliche Unterschiede nicht festzustellen. Es mangelt lediglich an den organisatorischen Voraussetzungen. Vgl. dazu auch L. U. Mai, Sonderabgaben S. 54.

27) Vgl. § 1 IHG.

28) Ganz anders der Entwurf des Reparationsschädengesetzes, BT-Drucks. IV, 1956.

29) Vgl. §§ 31-34 IHG.

schied ist so fundamental, daß trotz des gemeinsamen Ausgangspunktes die Einordnung der beiden Abgabenarten in völlig getrennte Richtungen führt. Das gemeinsame ist die Ausgleichsfunktion der Abgabe. Diejenigen, die der Krieg von dem Verlust ihrer materiellen Güter verschont hatte, sollten denen, die mehr oder weniger unverdientermaßen kriegsbedingte Verluste an ihrem Besitz erlitten hatten³⁰⁾, in einer Art Solidaritäts- und Schadensgemeinschaft³¹⁾ zu einem Neuanfang verhelfen³²⁾.

Der Solidaritätsgedanke - falls er im Bewußtsein der Bevölkerung überhaupt jemals bestanden hatte - verblaßte aber sehr schnell, eine besondere Art der Gemeinschaft, wie sie eine echte Ausgleichsabgabe voraussetzt, ein geschlossener Kreis des Gebens und Nehmens, entstand für den Lastenausgleich nie. Es gab lediglich Belastete auf der einen und Begünstigte auf der anderen Seite. Hier trennen sich deshalb die Wege von Lastenausgleich und Investitionshilfe. Trotz der ausgewogenen Art des Finanzierungsaktes ist die Investitionshilfe aber auch andererseits noch keine echte Ausgleichsabgabe. Sie ist streng genommen eine Kreditgewährung³³⁾ einzelner Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft³⁴⁾ an andere Unternehmen der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie sowie der Energiewirtschaft³⁵⁾ durch Vermittlung des Staates, finanztechnisch abgewickelt über ein Sondervermögen³⁶⁾ des Bundes³⁷⁾. Allgemein gesprochen eine hoheitliche Kapitallenkungsmaßnahme. Insofern ist diese Abgabe nur ein erster Schritt auf dem Weg zur echten wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgabe, denn auch die spezifische Gegenseitigkeit von Belastung und Begünsti-

30) Vgl. im einzelnen Fischerhof NJW 52, 920 m. w. N. und Mußgug. Festschrift Forsthoff S. 267.

31) Vgl. dazu etwa OLG Braunschweig NJW 47/48, 425 f.

32) Eine solche Notgemeinschaft lehnt Hamann in NJW 52, 643 im Gegensatz zu Fischerhof a. a. O. rundweg ab.

33) Ipsen, AÖR, Bd. 78 S. 284 ff; ein horizontaler Finanzausgleich der Wirtschaft.

34) §§ 2 - 4 IHG.

35) Da das tatsächliche Aufkommen das Soll von 1 Mrd. DM um 159,2 Mio. DM überstieg (nach Strickrodt a. a. O. Gesamtvolumen 5 Mrd. DM), wurde dieser Betrag nach Maßgabe des Investitionshilfe-Schlußgesetzes v. 24. 2. 1955 (BGBl I S. 69) an kleine und mittlere Unternehmen außerhalb der Grundstoffindustrie vergeben.

36) §§ 23-28 IHG. Zu dessen Rechtsstellung vgl. Ipsen, AÖR Bd. 78, 287 f sowie nicht ganz so entschieden wie Ipsen, Kötter, Ziemer, Siara Anm. 2 zu § 23 IHG S. 218.

37) Zur Bemessungsgrundlage und Aufteilung der Abgabe vgl. Strickrodt, a. a. O. S. 614 f.

gung ist hier erst in den Anfängen verwirklicht³⁸⁾. Die Ausgabe von Wertpapieren von den begünstigten Unternehmen stellt nicht eine Gegenleistung im Sinne der Ausgleichsabgabenregelung dar, sondern ist ein *aliud*.

Der charakteristische Fonds, in den alle - soweit die Voraussetzungen bei ihnen zutreffen - ihre Einzahlungen leisten und alle - wenn für sie der Förderungsfall eintritt - die nötigen Zuschüsse erhalten, diese gemeinschaftsbildende Einrichtung ist nur rudimentär erkennbar³⁹⁾ aber faktisch noch nicht vorhanden⁴⁰⁾.

Das ganze Dilemma des Zwischenstadiums der Investitionshilfe zeigt sich auch deutlich an der Unsicherheit der Rechtsprechung in der Einordnung dieser Abgabe⁴¹⁾.

Trotzdem darf die Investitionshilfe, nicht zuletzt infolge dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, als der erste Schritt nach Ende des 2. Weltkrieges in Richtung auf die Ausgleichsabgabe gelten.

3.) Der Beimischungszwang

Direkt vergleichbar wiederum mit der Investitionshilfe, wenn auch mit gänzlich anderer Ausgestaltung, ist der Beimischungszwang⁴²⁾.

38) Ein Vorteil für die Verpflichteten bestand höchstens darin, daß eine prosperierende Schlüsselindustrie auch ihnen zugute kam.

39) Deshalb äußert Ipsen a. a. O. S. 291 sehr zu Recht Zweifel an einer unmittelbaren Rechtsbeziehung zwischen Aufbringungsschuldner und Begünstigtem. A. A. Wittneben, Grieger, Drechsler, IHG § 30 Anm. 1.

40) Ipsen a. a. O. S. 289 ist darüberhinaus auch der Meinung, daß man von einer Selbstverwaltung des Fonds "nicht eigentlich" sprechen könne.

41) Noch gar keine Stellung zum Charakter dieser Abgabe nimmt BVerfG 4, 7 ff = NJW 54, 1235. In der Entscheidung wird nur festgestellt, daß es sich um eine im Rahmen des GG mögliche Wirtschaftslenkungsmaßnahme handelt, deren Rechtscharakter nur aus der Gesamtheit der wirtschaftlichen Vorgänge entnommen werden könne. Strickrodt a. a. O. bezeichnet sie als eine Umlenkung von volkswirtschaftlichen Investitionsmitteln. Einigkeit herrscht, daß es sich um keine der klassischen Abgaben (Steuer, Gebühr oder Beitrag) handelt, für viele Roth, K. E. Die öffentlichen Abgaben pp. S. 86 ff sowie Ipsen a. a. O., S. 307 der im übrigen ebenfalls den Charakter d. Abgabe offen läßt.

42) G über die Unterbringung von Rüböl aus inländischem Raps und Rübsen v. 12. 8. 1966 (BGBl. I, 497). Der alte, auf § 19 Abs. 1 Milch- und FettG beruhende Beimischungszwang für Rüböl wurde auf Grund eines Vorlagebeschlusses des AG Frankfurt/Main und zweier Verfassungsbeschwerden wegen

Auch in diesem Falle handelt es sich um eine staatlich erzwungene Unterstützung von Unternehmen durch andere Unternehmen, namentlich der Ölmühlen und damit direkt auch der Ölsaaten-erzeuger durch die Margarineindustrie. Während bei der Investitionshilfe Gelder zu Investitionszwecken an fremde Unternehmen gegeben werden mußten, wofür als Ausgleich - wenigstens bis zu einem gewissen Grad - eine Beteiligung in Aktien oder durch andere entsprechende Sicherungen gewährt wurde, verlangt der Beimischungszwang grundsätzlich, daß der Abnehmer des Rüböls dem eigenen Produkt - also den Speisefetten - eine bestimmte Menge eines anderen Produktes - Rüböl - zumischt. Dabei handelt es sich einzig und allein um eine Stützungsmaßnahme und keineswegs etwa um eine Vorschrift zur Veredelung der Speisefette. Ganz im Gegenteil entstehen durch eine Beimischung unerwünschte Geschmacksbeeinträchtigungen, die nur schwer wieder auf andere Weise zu eliminieren sind. So ist denn auch vorgesehen, daß derjenige vom Beimischungszwang befreit wird, dem es gelingt, die von ihm zu erwerbende Menge des begünstigten Produktes, einem anderen Verwendungszweck zuzuführen.

Der andere Ausweg ist die Zahlung einer Ausgleichsabgabe. Ein m. E. wesentlicher Unterschied zwischen Investitionshilfe und Beimischungszwang besteht darin, daß die Investitionshilfe von Folgeunternehmen an die Grundstoffindustrie gegeben wurde, also von tatsächlich oder potentiell Abhängigen an diejenigen, die eine Weiterverarbeitung oder den Handel erst durch die Gesundung ihrer Produktionsbasis ermöglichen. Mit a. W. die Kreditgeber hatten nicht nur eine Sicherung durch Beteiligung an den gestützten Unternehmen, sondern zusätzlich noch einen Nutzen und letztlich die eigene Existenzsicherung durch die Produktion der Unterstützten.

Der Beimischungszwang ist demgegenüber ein Relikt aus der Kriegsbewirtschaftung.

Rübölsaaten waren solange unentbehrlich, als andere Margarinegrundstoffe nicht oder nur sehr schwer zur Verfügung standen. Mit der Wiederezulassung der Bundesrepublik zu den internationalen Märkten war aber die Zeit des Rüböls eigentlich vorbei. Mit dem Rüböl wurde in der Folgezeit ein nachgerade unerwünschtes Produkt von denen subventioniert, die keinerlei Wert mehr auf seine Verarbeitung legten, da der den Ölsaaten eigentümliche Geschmack von Herstellern und Verbrauchern nicht mehr akzeptiert wurde und nur mit Mühe durch andere Aromata überdeckt werden konnte. Der Einkauf von Rüböl wurde deshalb unter Mitwissen aller Beteiligten zu einer reinen Farce, da die Margarinehersteller auf schnell-

42) Fortsetzung:

mangelnder Konkretheit der Ermächtigung für verfassungswidrig erklärt:
 BVerfG, Beschluß v. 11. 3. 1968 - 2 BvL 18/63, 58/65, 533/65 (NJW 1968, H. 17 Umschlagseite II).

stem Wege versuchten, dieses Öl wieder durch Weiterveräußerung loszuwerden.

Wie unten noch aufzuzeigen sein wird, markiert der Beimischungszwang eine deutliche Grenze zur echten Ausgleichsabgabe. Hier fehlt trotz entsprechender Bezeichnung jeglicher Ansatz für einen Ausgleich. Die ganze Einrichtung stellt nichts weiter dar als eine einseitige Stützungsmaßnahme.

4.) Die Weinabgabe

Seit der Einführung des Weinbaues in Deutschland läßt sich immer wieder feststellen, daß hervorragende und ertragreiche Ernten abgelöst werden von Mißernten oder Ernteeinbußen beträchtlichen Ausmaßes. Das liegt an unserer Witterung⁴³⁾, die insgesamt gesehen unwirtlicher und unberechenbarer ist als die Wetterverhältnisse in den anderen vergleichbaren weinerzeugenden Ländern, insbesondere den Mittelmeerländern.

Das hatte solange nur einen geringen Einfluß auf die deutsche Weinwirtschaft als Deutschland, bzw. heute die Bundesrepublik, durch Einfuhrbeschränkungen und Zollmaßnahmen⁴⁴⁾ die Einfuhr preisgünstiger ausländischer Weine steuern und so einen Ausgleich für die naturgegebenen Ungleichheiten in der Erzeugung in- und ausländischer Weine herbeiführen konnte. Infolge der beginnenden Integration europäischer Staaten in die EWG, mußte dieses Regulativ jedoch in immer stärkerem Maße abgebaut werden. Das geht ganz deutlich aus den vielfachen Änderungen hervor, denen die Weingesetzgebung im Laufe der letzten Jahre unterworfen war⁴⁵⁾.

Aber nicht nur die natürlichen Voraussetzungen, sondern auch die Weingesetzgebung und die allgemeine wirtschaftliche Struktur der europäischen Nachbarländer führte und führt zu Überschüssen besonders im Konsumweinbereich, so daß der inländische Weinmarkt auch in Zukunft einem starken Angebotsdruck ausgesetzt sein wird⁴⁵⁾.

Diese Umstände und die für den deutschen Wein nicht gerade günstigen Zukunftsprognosen zwangen dazu, für den deutschen Winzer eine Möglichkeit zu schaffen, die Weinwirtschaft der Bundesrepublik existenz- und wettbewerbsfähig zu erhalten.

Eine solche Möglichkeit sah man u. a. in der Einführung der Weinabgabe.

43) Vgl. auch Gutowski, Weinbaupolitik 3, Kap. Nr. 6 S. 118 ff; kritisch dazu Winkel, Deutsche Wirtschaft S. 156 f.

44) Vgl. im einzelnen Gutowski, Weinbaupolitik 6, Kap. Nr. 2 S. 287 ff.

45) Diese Entwicklung ist schon seit einiger Zeit abzusehen, vgl. Weidner, Diss. S. 21; vgl. auch Gesch. - Ber. 1971 des Stab. - fonds, S. 9, 13 u. 16.

a) Das Weinwirtschaftsgesetz und seine Vorläufer

Ein direkter Vorläufer, also eine im einzelnen mit dem uns heute vorliegenden Weinwirtschaftsgesetz vom 29. August 1961 ⁴⁶⁾ vergleichbare gesetzliche Regelung ist nicht bekannt.

Das bedeutet aber nicht, daß es überhaupt in früherer Zeit an einer Weingesetzgebung gefehlt habe.

Schon von alters her ⁴⁷⁾ existiert vielmehr eine Fülle von Einzelvorschriften und Gesetzen, die in späterer Zeit dann sogar schon einzelne Schutzgüter und Bestimmungen des Weinwirtschaftsgesetzes vorwegnehmen ⁴⁸⁾.

Marksteine in dieser Entwicklung setzte die Gesetzgebung der Jahre 1487 ⁴⁹⁾, 1498 ⁵⁰⁾, insbesondere aber die Regelungen der Jahre 1892 ⁵¹⁾, 1901 ⁵²⁾, 1909 ⁵³⁾, 1930 ⁵⁴⁾ und 1937 ⁵⁵⁾.

Lagen die Anfänge der Weingesetzgebung noch hauptsächlich auf dem Gebiet des

46) BGBI I, S. 1622 ff.

47) Einzelne Vorschriften lassen sich bis in das 2. Jhdt. n. Chr. zurückverfolgen. Eine Weingesetzgebung auf der Basis des Lebensmittelrechts existiert etwa seit der Hälfte des 13. Jhdts. Vgl. Koch, Weingesetz, S. 95.

48) So betont das zweite Weingesetz vom 24. 5. 1901 neben rein gesundheitspolizeilichen Bestimmungen auch die Interessen der Winzer; vgl. Koch, Weingesetz, S. 100. Die Weinzollordnung von 1909 (RGBI I, 549) dient dem Schutz des deutschen Weinmarktes, ebenso die AVO zum vierten Weingesetz von 1930 vom 16. 7. 1932 (RGBI I, 358); vgl. Koch, Weingesetz S. 102. Ferner die Anbaubegrenzungsordnung des Reichsnährstandes vom 1. 4. 1937 (RNVB I S. 145), die das BVerfG am 10. 7. 1958 für verfassungswidrig erklärte, vgl. Koch, Weingesetz S. 103.

49) Constitution über Weinbereitung und Weinfälschung Friedrich des III. auf dem Reichstag zu Rothenburg o. d. Tauber (Weinordnung).

50) "Ordnung und Satzung über Wein" Maximilian des I. auf dem Reichstag zu Freiburg i. Br.

51) Gesetz betr. den Verkehr mit Wein, weinhaltigen und weinähnlichen Getränken, vgl. im einzelnen bei Koch, Weingesetz S. 100.

52) Das zweite Weingesetz vom 24. 5. 1901 (RGBI I, 175).

53) Das dritte Weingesetz vom 7. 4. 1909 (RGBI I, 393) und in seinem Gefolge die Weinzollordnung (RGBI I, 549).

54) Das vierte Weingesetz vom 25. 7. 1930 (RGBI I, 356).

55) Anbaubegrenzungsordnung des Reichsnährstandes vom 1. 4. 1937 (RNVB I S. 145).

Lebensmittelrechtes ⁵⁶⁾ und der gesundheitspolizeilichen Vorschriften ⁵⁷⁾, so erkannte die damalige Obrigkeit bald, daß sich Weinerzeugung und vor allen Dingen Weinhandel zu einer Aufbesserung der Staatsfinanzen eignete; die Folge war eine ausgeprägte und sehr detaillierte Steuergesetzgebung ⁵⁸⁾. Angesichts der heutigen Lage des deutschen Weinbaues erscheint ein derartiger Zustand unfassbar.

"In der 'guten alten Zeit' waren sowohl der Weinbau als auch der Weinhandel, wie auch der Ausschank von Wein derart mit Abgaben belastet, daß sich die modernen Grund- und Gewerbesteuern etc. nur in der Vereinigung von Staats- und Kommunalsteuern damit vergleichen lassen" ⁵⁹⁾.

Aus dieser Einleitung Bassermanns zu seiner Darstellung der Weinabgaben geht hervor, daß der Weinbau durchaus nicht immer ein auf Subventionen angewiesener Zweig der Landwirtschaft war. Er diente vielmehr dem Staat sogar als Einnahmequelle ⁶⁰⁾.

Absatzschwierigkeiten gab es also offenbar damals nicht, oder der Gesetzgeber nahm sie nicht zur Kenntnis.

Während die Weingesetzgebung demnach - wir kurz dargestellt - aus verschiedenem Anlaß schon in früher Zeit in hoher Blüte stand, ist ein Vorläufer des Weinwirtschaftsgesetzes erst sehr spät zu entdecken.

Stützungsmaßnahmen irgendwelcher Art sind jedenfalls erst aus jüngerer Zeit bekannt ⁶¹⁾. Die Einrichtung eines Stabilisierungsfonds war jedoch erst dem Wein-

56) Beginnend etwa vom 13. Jhdt. bis um das Jahr 1909. Erst durch das dritte Weingesetz vom 7. 4. 1909 erfolgt eine vom Lebensmittelrecht losgelöste Regelung des Weinrechts, vgl. Koch, Weingesetz S. 95 u. 101; vgl. auch Weidner, Diss. S. 26.

57) Vgl. Koch, Diss. S. 7 und Fitz, Diss. S. 4 ff.

58) Vgl. Weisbrod, Weinungsgeld, S. 13.

Ebenso: Bassermann-Jordan, Geschichte des Weinbaus II S. 423, der eine ausführliche Darstellung aller bekannten Weinabgaben von der Römerzeit bis etwa zum Jahre 1907 gibt.

Dabei handelte es sich jedoch nicht nur um staatliche Abgaben; unter Hinweis auf die Bibel verlangte auch die Kirche bis zum Ende des 18. Jhdts. den Zehnten. Bassermann-Jordan a. a. O. S. 427.

59) Bassermann-Jordan, Geschichte des Weinbaus, S. 423.

60) Das muß sogar zu solchen Auswüchsen geführt haben, daß die Reichspolizeiordnung von 1577 eine Schutzmaßnahme gegen Weinabgabenüberhebung vorsah, vgl. Bassermann-Jordan, a. a. O. S. 435.

61) So die Anbaubegrenzungsordnung des Reichsnährstandes vom 1. 4. 1937 (RNVB1 S. 145), die das BVerfG am 10. 7. 1958 für verfassungswidrig erklärte (BVerfG 8, 71 = NJW 58, 1388).

wirtschaftsgesetz vorbehalten, wenigstens, soweit es die Gesetzgebung auf Bundesebene betrifft.

Einzelne Länder ⁶²⁾ hatten allerdings schon gleich nach dem zweiten Weltkrieg mit Landesgesetzen ⁶³⁾ und den dazugehörigen Durchführungsverordnungen ⁶⁴⁾ eine Abgabe eingeführt, die zweckgebunden der landwirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere dem Weinbau dienen sollte.

Die in den Ländergesetzen vorgesehene Weinabgabe hat ihren Ursprung in mehreren Anordnungen des Reichsnährstandes ⁶⁵⁾. Insbesondere sah die Anordnung Nr. 55 ⁶⁶⁾ einen als Abgabe bezeichneten Betrag vor, der für die abfuhrpflichtigen Betriebe 0,20 Reichsmark je Liter betrug. Diese Anordnung galt bis zum Juni 1945. Sie wurde durch Anordnungen des Oberregierungspräsidiums von Mittelrhein-Saar ⁶⁷⁾ bis auf weiteres verlängert mit der Maßgabe, daß nun eine Abgabe im Rechtssinne zugunsten des Landes geschaffen wurde. Die Abgabe wurde nun um das Doppelte angehoben und war unter der Bezeichnung "Weinabgabe" an das Finanzamt abzuführen ⁶⁸⁾.

Der Gesetzgebung des ehemaligen Landes Baden und des Landes Rheinland-Pfalz wurde jedoch dadurch Einhalt geboten, daß Bundesfinanzhof ⁶⁹⁾ und Bundesverfassungsgericht ⁷⁰⁾ die Weinabgabe beider Länder für verfassungswidrig erklärten.

Der Bundesfinanzhof war der Ansicht, daß die Zweckgebundenheit der Wein-

62) So die Länder Baden und Rheinland-Pfalz.

63) Badisches Landesgesetz über die Aufbringung von Mitteln zur Reblausbekämpfung v. 19.10.1949 (GVBl S. 472);

Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über die Erhebung einer Weinabgabe v. 3.12.1947 (GVBl S. 246) mit späteren Fassungen vom 10.1.1949 (GVBl S. 9), vom 21.4.1949 (GVBl S. 105) und vom 6.4.1950 (GVBl I S. 113).

64) Für Baden: DVO vom 30.1.1950 (GVBl S. 99).

Für RLD-PF: LVerfG vom 3.3.1948 (GVBl S. 302);

LVO vom 15.1.1949 (GVBl S. 59).

65) a) Reichsnährstand: Unter dem Nationalsozialismus die öffentlich-rechtlich Gesamtkörperschaft der deutschen Landwirtschaft, Der Neue Brockhaus, Bd. 4, 3. Aufl. Wiesbaden 1959.

b) Zu den einzelnen Anordnungen vgl. BFH 57, 473 ff, 474.

66) Anordnung Nr. 55 betreffend Beseitigung von Notständen im deutschen Weinbau vom 21.6.1943 (RNVB I S. 248).

67) Anordnungen vom 30. Juni und 10. Juli 1945.

68) Vgl. zum Ganzen BFH 57, 473 ff, 474.

69) Für RL-PF: BFH 57, 473 ff; vgl. auch Meilicke in: Festschrift für Bühler, S. 116 f.

70) Für Baden: BVerfG 7, 244 ff; NJW 58, 625.

abgabe ⁷¹⁾ nicht ihrer Rechtsnatur als einer Steuer widerstreie ⁷²⁾.

Vielmehr handle es sich bei der Weinabgabe um eine Verkehrssteuer, und zwar eine Umsatzsteuer, deren Erhebung nicht in der Zuständigkeit des Landes liege. Somit war das Land Rheinland-Pfalz mit Inkrafttreten des Grundgesetzes ⁷³⁾

nicht mehr zur Gesetzgebung in dieser Sache befugt; vorher ergangene Gesetze verloren mit diesem Zeitpunkt ihre Wirksamkeit ⁷⁴⁾.

Auch das Bundesverfassungsgericht kam unter Beachtung der o. a. BFH-Entscheidung zu dem Ergebnis: "... daß die durch das badische Landesgesetz ⁷⁵⁾ eingeführte Weinabgabe eine auf ein Land beschränkte Sonderumsatzsteuer auf die Veräußerung von Weinbauerzeugnissen ist, die mit der allgemeinen Umsatzsteuer gleichartig ist. Da der Bund durch das Umsatzsteuergesetz von seinem konkurrierenden Gesetzgebungsrecht nach Art. 105 Abs. 2 Ziff. 1 GG Gebrauch gemacht und die Besteuerung der Entgelte vom Warenumsatz erschöpfend geregelt hat, war der badische Landesgesetzgeber gemäß Art. 72 Abs. 1 GG nicht zuständig, eine solche Landesabgabe einzuführen. Das badische Landesgesetz war daher mit Art. 105 Abs. 2 Ziff. 1, Art. 72 GG in Verbindung mit § 1 UStG unvereinbar und nichtig" ⁷⁶⁾ ⁷⁷⁾.

Diese Stützungsmaßnahme für die Landwirtschaft, insbesondere den nach dem Kriege in zunehmendem Maße bedrohten Weinbau, war damit zum Erliegen gekommen und es dauerte etwa zehn Jahre, bis der Bundesgesetzgeber die Idee einer Weinabgabe wieder aufgriff.

71) Insbes.: Bekämpfung der Schädlinge an Nutzpflanzen (Reblaus, Peronospora, Kartoffelkäfer).

72) BFH 57, 473 LS Nr. 2.

73) 24. Mai 1949.

74) Ob es sich bei der Weinabgabe um eine Steuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis handelt, konnte aus verschiedenen Erwägungen dahingestellt bleiben, vgl. BFH 57, 473, 490 f.

75) Badisches Landesgesetz über die Aufbringung von Mitteln zur Reblausbekämpfung v. 19. 10. 1949 (GVBl S. 472) mit DVO v. 30. 1. 1950 (GVBl S. 99).

76) BVerfG 7, 244 = NJW 58, 625, 626.

Vgl. dazu auch die Bespr. dieser Entscheidung bei Klein, Rspr. d. BVerfG S. 23 ff.

77) Das BVerfG setzte sich auch mit der Frage auseinander, ob es sich bei der bad. Weinabgabe um eine Steuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis i. S. d. Art. 105 Abs. 2 Ziff. 1 GG handele, stellte jedoch fest, daß der Wirkungskreis dieser Abgabe weit über Baden hinaus reiche, so daß sich die Kompetenz des Landes Baden zur Einführung der Weinabgabe nicht auf diese Klausel stützen könne.

b) Die Bedeutung des Weinwirtschaftsgesetzes unter besonderer Beachtung der Weinabgabe

Wie schon eingangs erwähnt sieht sich der deutsche Weinbau, sowohl strukturell als auch klimatisch bedingt, einem ständig steigenden Konkurrenzdruck in der EWG ausgesetzt. Der strukturelle Mißstand beruht hauptsächlich auf zwei Faktoren, nämlich der starken Flurzersplitterung - die Flurbereinigung ist noch immer nicht abgeschlossen ⁷⁸⁾ - und der Tatsache, daß die Bemühungen um die Schaffung großer leistungsstarker Weingüter, zum Teil durch eine falsche Subventionspolitik, längst noch nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt haben ⁷⁹⁾. Daher

78) Im Jahre 1966 waren erst 57 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche flurbereinigt, vgl. 20 Jahre Agrarpolitik in RL-PF, S. 34.

79) So fördert der Stabilisierungsfonds ohne Unterbrechung seit 1964 die mietweise Beschaffung von zusätzlichen Lagermöglichkeiten, gibt Zinsverbilligung zur Mehreinlagerung im eigenen Betrieb und beteiligt sich am Preisrisiko der Weinhandels- und -einlagerungsbetriebe bei der Übernahme von Wein und dies alles, obwohl die Ernteerträge der letzten Jahre das Normalmaß nicht überschritten, jedenfalls längst nicht die Menge des Jahres 1970 mit 10 Mio hl erreichten.

Vgl. dazu Koch, WWG, Ausführungsbestimmungen B 5 ff;

Michel, Weinmarkt, Hess. Wirtsch. 71, 453.

Diese ständige Subventionierung hatte zur Folge, daß die Anbaufläche von den Erzeugern laufend ausgeweitet wurde; es lohnte sich, Überschuß zu produzieren. Nach Angaben des Weinbauministeriums von RL-PF wurden bis zum Ende des Jahres 1968 insgesamt 5000 ohne Genehmigung angelegte Weinberge mit rund 925 ha Fläche festgestellt. Ein Teil dieser Anlagen wurde inzwischen nachträglich genehmigt.

Auch in Baden-Württemberg wurde in den letzten Jahrzehnten die Weinbergsfläche erheblich ausgedehnt; dort allerdings auf legale Weise, meist in Zusammenhang mit der Flurbereinigung. Vgl. dazu im einzelnen: Das Weinblatt, 1969, 180. In der gesamten BRD hat sich die Rebfläche zur Erzeugung von Keltertrauben insgesamt zwischen 1964 und 1968 um 6957 ha oder 10 % vergrößert. Vgl. Das Weinblatt 1969, 837. (M.E., Das ist angesichts der Gesamtsituation des dt. u. europ. Weinbaues eine untragbare Entwicklung. Der Trend geht sogar dahin, die Anbauregelung des WWG aufzuweichen was noch eine größere Menge von wenig wertvollen Weinen und eine weitere Belastung des Marktes zur Folge hätte, vgl. etwa Das Weinblatt 1970, S. 397, 580 u. 1038, AWZ 71, 1333. Entgegen der Entwicklung in Deutschland ist bei der Weltweinbaufläche ein Rückgang festzustellen. Mit 9 793 655 ha im Jahre 1969 war sie um 111 234 ha kleiner als im Jahre 1968. Davon entfallen

ruht die Weinerzeugung auf zu vielen Klein- und Mittelbetrieben⁸⁰⁾, die, der europäischen Konkurrenz schutzlos ausgesetzt, nicht mehr existieren oder gerade noch an der unteren Grenze der Rentabilität operieren können.

Aus diesem Grunde hat der Deutsche Weinbauverband schon sehr früh die Einführung eines Mindestpreissystems angestrebt, wie dies ja auch in § 44 des EWG-Vertrages^{81) 82) 83)} vorgesehen ist.

79) Fortsetzung:

auf Europa 7 372 293 ha, der Anteil der BRD daran beträgt 85 422 ha. Auf 9 793 655 ha wurden 1969 272 092 865 hl Wein produziert, davon allein in Europa 218 592 397 hl. Dabei ist Italien der größte Produzent 71 470 000 hl) gefolgt von Frankreich (49 800 000 hl), Spanien (25 176 765 hl) und der UdSSR (24 653 988 hl). Vgl. das Weinblatt 1970, 1002. Eine so geartete Unterstützung ist unverantwortlich und dient weder der nationalen noch der gesamteuropäischen Agrarwirtschaft. M.E. sollten nur in Jahren wie etwa 1970, wo ein echter Notstand durch die unerwartet hohe Erntemenge eingetreten war, Förderungsmaßnahmen der o. a. Art eingeleitet werden. Vgl. auch Winkel, Deutsche Wirtschaft S. 160 ff.

- 80) 95 % der 90 865 Betriebe mit Erwerbsweinbau besaßen 1968 unter 2 ha Rebfläche, vgl. Koch, Einleitung zum WWG, S. 7.
Für RL-PF, das mit einem Anteil von annähernd 70 % der 58 668 ha Rebfläche und rund 75 % der Weinproduktion in der Bundesrepublik Deutschland als das Kernland des deutschen Rebenanbaues bezeichnet werden kann, stellen sich diese Werte folgendermaßen dar: Die jeweilige Parzellengröße beträgt durchschnittlich zwischen 13 (Pfalz) und 16 ar (Rheinhessen), 55 % der Winzer haben weniger als 0,5 ha Weinberge, 35,5 % besitzen zwischen 0,5 und 2 ha Rebfläche. Bei über 9,5 % der Winzer beträgt diese Fläche mehr als 2 ha, vgl. RL-PF von A-Z 1971 S. 353 f.

- 81) Vgl. Gutowski, Weinbaupolitik Kap. 6 Nr. 7 S. 319.

- 82) § 44 lautet:

Abs. 1: "Soweit die schrittweise Beseitigung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu Preisen führen könnte, welche die Ziele des Art. 39 gefährden würden, kann jeder Mitgliedstaat während der Übergangszeit in nichtdiskriminierender Weise und, soweit dies die in Art. 45 Abs. 2 vorgesehene Ausweitung des Handels nicht beeinträchtigt, für bestimmte Erzeugnisse an Stelle von Kontingenten ein System von Mindestpreisen anwenden, bei deren Unterschreitung die Einfuhr - entweder vorübergehend eingestellt oder eingeschränkt -, oder von der Bedingung abhängig gemacht werden kann, daß sie zu Preisen erfolgt, die über diesem für das betreffende Erzeugnis festgesetzten Mindestpreis liegen."

Abs. 2: "Die Mindestpreise dürfen weder einen Rückgang des zwischen den

Es blieb jedoch nicht allein bei diesen Bestrebungen, sondern der deutsche Weinbauverband ging noch einen Schritt weiter und erarbeitete mit dem "Entwurf eines Gesetzes zur Überleitung des deutschen Weinbaus in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" einen kompletten Marktordnungsvorschlag für Wein⁸⁴⁾. Dieser Entwurf⁸⁵⁾ bildete die Grundlage für das noch vom dritten Deutschen Bundestag verabschiedete und hier zu untersuchende Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft (WWG)⁸⁶⁾.

Dieses Gesetz unterscheidet sich von allen früheren Regelungen, die Weinbau und Weinhandel zum Gegenstand hatten, dadurch, daß es eine rein wirtschaftliche und weinbaupolitische Maßnahme darstellt, und weder am Lebensmittelrecht noch am Weingesetz selbst orientiert ist.

Im Mittelpunkt steht allein das Problem, wie Erzeugung und Absatz in Einklang gebracht werden können und mit welchen Maßnahmen der Absatzmarkt für deutsche Weine erhalten und ausgebaut werden kann⁸⁷⁾.

So sieht das Weinwirtschaftsgesetz folgerichtig eine Anbauregelung vor⁸⁸⁾, weiterhin die Überwachung der Lagerbestände und eine Einfuhrübersicht⁸⁹⁾ und

82) Fortsetzung:

Mitgliedstaaten bei Inkrafttreten dieses Vertrages bestehenden Handelsverkehrs bewirken, noch dessen schrittweise Ausweitung hindern. Sie dürfen nicht in einer Weise angewendet werden, welche der Entwicklung einer natürlichen Präferenz zwischen den Mitgliedstaaten entgegensteht."

83) zu Seite 51:

Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft v. 25. 3. 1957 (Unterzeichnung in Rom) in Kraft seit 1. 1. 1958,

84) Vgl. bei Gutowski, Weinbaupolitik, Kap. 6 Nr. 10 S. 335,

85) Vom Mai 1960, BT-Drucks. III/1870.

86) BGBl I, 1961, S. 1622 ff; gültig i. d. Fassung v. 9. 5. 1968 (BGBl I S. 471); es war zunächst als eine Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten einer Europäischen Weinmarktordnung gedacht, hat sich in der Praxis aber als eine wertvolle Ergänzung zum deutschen WeinG v. 16. 7. 1969 (BGBl I, S. 781) erwiesen, so daß eine zeitliche Begrenzung nur mehr in dem Maße gegeben ist, als das WWG nicht mit den gemäß der EntschlieÙung des EWG-Minister-rats über die gemeinsame Weinmarktorganisation v. 6. 2. 1970 (Amtsbl. d. Europ. Gemeinschaften Nr. C 19 v. 13. 2. 1970) ergangenen EWG-VO'en Nr. 816/70 und 817/70 v. 28. 4. 1970 (Amtsbl. d. Europ. Gemeinschaften Nr. L 99, S. 1 ff u. 20 ff) übereinstimmt, Flämig, HwStR S. 1271.

87) Vgl. auch Koch, NJW 63, 2160.

88) §§ 1 ff WWG,

89) §§ 4 ff WWG,

schließlich die Festsetzung von Vergleichspreisen⁹⁰⁾.

Daß es sich bei letzterem um das vom Deutschen Weinbauverband schon früher geforderte Mindestpreissystem handelt, geht klar aus § 8 Abs. 4 WWG hervor, wonach die festgesetzten Vergleichspreise nicht unterschritten werden dürfen, was bis zur Einfuhrsperre für ausländische Weine führen kann⁹¹⁾.

"Was das Gesetz zur handfesten Marktordnung macht, ist die Errichtung eines Stabilisierungsfonds für Wein als eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit einem mindestens dreiköpfigen Vorstand, einem diesen Vorstand überwachenden siebenköpfigen Aufsichtsrat und einem aus 44 Vertretern bestehenden Verwaltungsrat, in dem alle nur erdenklichen Interessengruppen und sogar mit drei Stimmen (also 7 Prozent) die Verbraucher vertreten sind" 92) 93).

Der Aufgabenbereich des Stabilisierungsfonds ist umfassend und steht ganz im Gegensatz zu der knappen und konturlosen Umschreibung im Gesetz. Er kontrolliert den Weinanbau, die Kellereiwirtschaft und den Handel mit Wein und Weinerzeugnissen.

Seine hauptsächliche Aufgabe ist die Absatzförderung⁹⁴⁾, die auf Grund einer ständigen Marktbeobachtung vor allem in einer gezielten Gemeinschaftswerbung⁹⁵⁾ aber auch in Empfehlungen an die Winzer selbst besteht⁹⁶⁾.

90) § 8 WWG.

91) Vgl. auch Gutowski, Weinbaupolitik, Kap. 6 Nr. 10, S. 61 ff, 335 f und Koch, Einleitung zum WWG S. 7 II.

92) Gutowski, a. a. O. S. 337; vgl. dazu auch Koch, Vorwort zum WWG und Einleitung S. 7 u. § 8 WWG Anm. 1.

93) §§ 9 ff WWG.

94) § 9 Abs. 2 Nr. 1 WWG; vgl. auch Gesch. - ber. des Stab. - fonds 1971, S. 22 ff.

95) Dies geschieht vor allem über das Deutsche Weininstitut - Vorläufer; Deutsche Weinwerbung GmbH - an dem der Stabilisierungsfonds als Gesellschafter beteiligt ist, vgl. Rheinland-Pfalz von A-Z S. 60 f und Gesch. - Ber. des Stab. - fonds 1971 S. 15, 21, 26 ff, 35 ff.

96) Vgl. Michel, Situation, in: Hess. Wirtschaft v. 15. 11. 1971 S. 454. Laut Aufwands- und Ertragsrechnung für das Geschäftsjahr 1967 z. B. hat der Stabilisierungsfonds 6. 021. 661, 65 DM für den deutschen Weinbau aufgebracht; davon entfallen u. a. 186 354, 08 DM auf die Qualitätsförderung, ca. 5, 4 Mio auf die Gemeinschaftswerbung, 0, 25 Mio auf Gebietswerbung und ca. 92. 000, - DM auf allgemeine Stabilisierungsmaßnahmen, vgl. Anhang zu Koch WWG.

Die Aufgabe der Marktinterventionen nach der EWG-Weinmarktordnung ist inzwischen in die Zuständigkeit der europäischen Behörden übergegangen. Vgl. Gesch. - Ber. des Stab. - fonds S. 19 u. 41 f.

Eine weitere Möglichkeit der Unterstützung besteht in der Kreditverbilligung für Weinbau und Weinhandel, um insbesondere die vorübergehende Lagerhaltung von Wein inländischer Erzeugung zu fördern ⁹⁷⁾,

Eine Aufgabe, die besonders in ertragsreichen Jahren, wie etwa dem Jahr 1970 mit seiner Rekordernte von 10 Millionen Hektoliter Weines ⁹⁸⁾ zum Tragen kommt, ist die Übernahme und Einlagerung von Wein mindestens durchschnittlicher Güte aus inländischer Erzeugung, soweit dies zur Entlastung des Marktes erforderlich ist, und seine Verwertung durch den Stabilisierungsfonds ⁹⁹⁾.

Dabei soll sich der Fonds, ungeachtet der Tatsache, daß er öffentlich-rechtliche Anstalt ist, marktkonformer Mittel bedienen und nicht etwa dirigistische Maßnahmen ergreifen ¹⁰⁰⁾. Diese im einzelnen nur andeutungsweise dargestellten Aufgaben ¹⁰¹⁾ soll der Stabilisierungsfonds "im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel, insbesondere des Aufkommens aus der Abgabe (§ 16 Abs. 1 WWG)" ¹⁰²⁾ wahrnehmen.

Dem Wort "insbesondere" kommt insoweit eine Bedeutung zu, als es darauf hinweist, daß der Stabilisierungsfonds noch aus anderen Quellen finanziell gespeist wird, seine Mittel sich also nicht ausschließlich aus den Beträgen zusammensetzen, welche die nach dem Gesetz Abgabepflichtigen abzuführen haben ¹⁰³⁾.

Über die Herkunft dieser anderen Mittel schweigt das Weinwirtschaftsgesetz; aus anderen Quellen geht jedoch hervor, daß es sich dabei um Zuschüsse des Bundes und der einzelnen Länder handelt, in denen Weinbau betrieben wird ¹⁰⁴⁾.

Diese Zuschüsse, so gewichtig sie auch sein mögen, können hier - zunächst we-

97) § 9 Abs. 2 Nr. 2 WWG.

98) Vgl. Michel, a. a. O. S. 453; vgl. auch Gesch. - ber. 1971 des Stab. - fonds für Wein S. 6. Diese Ernte übertraf den langjährigen Durchschnitt im 4 Mio. hl.

99) § 9 Abs. 2 Nr. 3 WWG.

100) § 9 Abs. 3 WWG; vgl. auch Koch, WWG § 9 Anm. 1.

101) Eine tiefergehende Betrachtung würde über das Anliegen dieser Untersuchung hinausführen.

102) § 9 Abs. 2 WWG.

Nach Angaben des Stabilisierungsfonds war auch im Jahre 1971 das eigene Beitragsaufkommen aus Abgaben der Winzer und der Absatzwirtschaft Grundlage der Finanzierung für die Maßnahmen des Fonds, vgl. Gesch. - ber. 1971 S. 42.

103) Vgl. auch Gutowski, Weinbaupolitik, Kap. 6 Nr. 10, S. 338.

104) Michel, Situation, Hess. Wirtschaft, 1971, 453, 458; vgl. auch die Angabe des Stabilisierungsfonds in seinem Geschäftsbericht 1971 S. 43.

nigstens - außer Betracht bleiben.

Das Gesetz jedenfalls hat in der Weinabgabe den tragenden Grundstock für den Stabilisierungsfonds gesehen. Deshalb soll im folgenden diese Abgabe untersucht werden.

c) Die Weinabgabe (§ 16 WWG)

Die Abgabe für den Stabilisierungsfonds (Weinabgabe) wird nach zwei Bewertungspunkten erhoben.

Grundlage für die Abgabepflicht ist zum einen die Weinbergsfläche (Flächenabgabe). Soweit diese mehr als 5 Ar umfaßt, sind entweder der Eigentümer oder der Nutzungsberechtigte verpflichtet, eine jährliche Abgabe von 0,50 DM je Ar an den Stabilisierungsfonds in Mainz ¹⁰⁵⁾ abzuführen ¹⁰⁶⁾. Wesentlich komplizierter ist die zweite Berechnungsgrundlage ¹⁰⁷⁾. Hier wird die Abgabe fällig beim Verkauf oder der Abnahme ¹⁰⁸⁾ zur Weiterverarbeitung von Wein oder seinen Vorerzeugnissen und zwar jeweils auf der Erwerberseite (Handels- oder Mengenabgabe).

Das "Merkblatt" des Stabilisierungsfonds ¹⁰⁹⁾ besagt hierzu im einzelnen folgendes:

"Abgabepflichtig ist jede Person, die zu gewerblichen Zwecken deutschen Wein oder seine Vorerzeugnisse unmittelbar beim Erzeuger ¹¹⁰⁾ auf eigene Rechnung kauft oder übernimmt. Abgabepflichtig sind also ebenso Weingroß- und -einzelhandel wie auch Sortimentsgroß- und -einzelhandel, Gastronomie, Kantinen, Einkaufsringe, Sektkellereien, Traubensafthersteller oder dergleichen. Lediglich

105) Vgl. Satzung des Stabilisierungsfonds für Wein § 1 Abs. 2, BAnz. 1962 Nr. 191 S. 10 i. d. F. der Bekanntmachungen v. 15. 10. 1965, BAnz. Nr. 200 S. 2 und v. 19. 7. 1966, BAnz. Nr. 142 S. 1.

106) § 16 Abs. 1 Nr. 1 WWG; ein zur Zeit in der Beratung befindlicher Entwurf der B. - Regierung zur Änderung des Weinwirtschaftsgesetzes sieht die Erhöhung der Flächen- und Handelsabgabe auf 1. - DM je Einheit vor, vgl. WZ Nr. 266 v. 15. 11. 1974.

107) Die Handelsabgabe wurde später eingefügt, BGBl I, 1967, S. 1337; vgl. auch BT. - Drucksache V 1839.

108) Für die gewerblichen Abnehmer von Winzergenossenschaften, die laut Gesetz unter bestimmten Bedingungen von der Handelsabgabe befreit sind, vgl. Das Weinblatt 1968, 521 o. Verf.

109) Vgl. bei Koch, WWG § 16 Anm. 3.

110) Winzer, Weingut, nicht abgabepflichtige Winzergenossenschaften.

private Letztabnehmer sind von der Abgabepflicht ausgenommen. Die Rechtsform des Abgabeschuldners ist unerheblich, das heißt jede natürliche oder juristische Person ¹¹¹⁾ unterliegt gleichermaßen der Abgabepflicht" ¹¹²⁾.

Die Abgabeschuld beträgt 0,50 DM je angefangene 100 Liter Most oder Wein bzw. je angefangene 133 Kilogramm Trauben oder Traubenmaische. Die Abgabepflicht entsteht für jedes Kontingent nur einmal, da sie an die erstmalige Verbringung in den Handel geknüpft ist ¹¹⁴⁾.

Für Erhebung, Festsetzung und Beitreibung von Flächen- und Mengenabgabe liegen zwei verschiedene Zuständigkeitsregelungen vor. Nach § 16 Abs. 2 ist es Aufgabe der Landesregierungen durch Rechtsverordnung die Flächenabgabe zu regeln. Die Länder haben in der Form von ihrer Verordnungsbefugnis Gebrauch gemacht, daß mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen ¹¹⁵⁾ die Gemeinden die Abgaben erheben, festsetzen und beitreiben ¹¹⁶⁾.

Bei der Handels- bzw. Mengenabgabe sind Erhebung, Festsetzung und Beitrei-

111) Verein, Gesellschaft, Stiftung oder dergleichen.

112) Winzergenossenschaften sind nur von der Abgabepflicht befreit, wenn sie ausschließlich Lesegut von ihren Mitgliedern übernehmen (vgl. "Merkblatt" a. a. O.). Ebenso sind Weinkommissionäre i. d. R. nicht Abgabeschuldner.

113) Vgl. dazu o. Fußn. 106).

114) Vgl. § 16 Abs. 1 Nr. 2 WWG.

115) Vgl. VO zur Ausführung des Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft vom 27. 7. 1963 (GVBl. S. 262). § 4 Abs. 1 dieser VO bestimmt, daß für Festsetzung und Einziehung der Weinabgabe die Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte im Kreise zuständig sind.

116) Baden-Württemberg: § 1 der VO der Landesregierung über die Erhebung, Festsetzung und Beitreibung der Abgabe für den Stabilisierungsfonds für Wein vom 16. 7. 1963 (GBL. S. 121).

Bayern: §§ 1 u. 2 der VO über die Abgabe für den Stabilisierungsfonds nach dem Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft vom 27. 11. 1962 (GVBl. S. 325) i. d. F. der VO vom 3. 12. 1965 (GVBl. S. 350).

Hessen: § 1 der VO über die Abgabe für den Stabilisierungsfonds nach dem Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft vom 13. 8. 1963 (GVBl. S. 114).

RL-P: §§ 1 u. 2 der zweiten LVO zur Ausführung des Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft vom 11. 4. 1962 (GVBl. S. 43) i. d. F. vom 16. 10. 1967 (GVBl. S. 282).

bung Aufgabe des Stabilisierungsfonds 117). Die amtliche Begründung bemerkt dazu: "Die zentrale Erhebung (dieser Abgabe) durch den Stabilisierungsfonds ist möglich, stellt die verwaltungsmäßig einfachste und billigste Lösung dar und wird den Bedürfnissen der Wirtschaft gerecht 118).

Der Einwand von Gutowski 119), daß es sich bei der Weinabgabe um bescheidene Summen handle, scheint mir in Anbetracht der Anzahl der abgabepflichtigen Weingüter und bei der Höhe des Umsatzes von Wein und seinen Vorerzeugnissen selbst bei dieser für sich gesehen natürlich niedrigen Abgabe von 0,50 DM doch in dieser Absolutheit nicht aufrechterhalten zu werden können 120), obwohl selbstverständlich die Höhe der Bundes- und Landeszuschüsse beträchtlich ist und in keiner Weise verniedlicht werden soll 121).

Im folgenden soll nun untersucht werden, um welche Art von Abgabe es sich hier handelt.

d) Ist die Weinabgabe eine Steuer?

Die Beantwortung dieser Frage erscheint zunächst ganz leicht, wenn man sich die Ausführungen zur badischen und rheinland-pfälzischen Weinabgabe noch einmal vergegenwärtigt 122).

Das Bundesverfassungsgericht und der Bundesfinanzgerichtshof hatten in dieser Angelegenheit entschieden, daß die Zweckgebundenheit der Weinabgabe ihrer Rechtsnatur als Steuer nicht widerstreite, daß es sich vielmehr um eine Verkehrssteuer und zwar eine Umsatzsteuer handle, deren Erhebung nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht mehr in der Kompetenz eines Bundeslandes liege, da

117) § 16 Abs. 3 WWG i. V. m. § 4 Abs. 1 der dritten VO zur Durchführung des Weinwirtschaftsgesetzes vom 2. 5. 1968 (BGBl. I S. 343).

118) Gutowski, Weinbaupolitik, Kap. 6 Nr. 10, S. 338.

119) Vgl. bei Koch, WWG § 16 Anm. 4 b.

120) So sind z. B. im Wirtschaftsplan des Stabilisierungsfonds 3,4 Mio DM aus Abgaben vom Weinbau und 1,8 Mio DM aus denen der Absatzwirtschaft angesetzt; vgl. Das Weinblatt 1967, 1347; für 1970 belaufen sich die Summen auf 3,55 Mio bzw. 2 Mio DM, Weinblatt 1969, 1065. In den zehn Jahren seit Bestehen des Stabilisierungsfonds sind insgesamt 35 Mio DM aus dem Flächenbeitrag aufgebracht worden, vgl. AWZ 1972 Heft 4, S. 72 o. Verf. Im Jahre 1971 belief sich das Beitragsaufkommen der Weinwirtschaft auf 6,6 Mio DM. Davon 3,71 Mio aus der Flächen- und 2,89 Mio aus der Mengenabgabe, vgl. Gesch. - ber. des Stab. - fonds 1971 S. 42.

121) Vgl. Götz, Wirtschaftssubventionen § 14 II, S. 157 und Fußn. 108 und 109.

122) Vgl. o. S. 45 ff, 48 f.

der Bund durch das Umsatzsteuergesetz von seinem konkurrierenden Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht und die Besteuerung der Entgelte vom Warenumsatz erschöpfend geregelt habe.

Ist die heutige Weinabgabe also ebenfalls wieder eine Umsatzsteuer?

Das könnte man bejahen, wenn nicht zwischen der badischen bzw. rheinland-pfälzischen und der nach dem Weinwirtschaftsgesetz zu entrichtenden Abgabe ein entscheidender Unterschied bestünde.

Sowohl die badische, als auch die rheinland-pfälzische Weinabgabe wurde fällig beim Verkauf von Wein und den Vorerzeugnissen, soweit sie zur Herstellung von Wein bestimmt waren. Abgabeschuldner war der Verkäufer bzw. der Importeur¹²³⁾.

Das Weinwirtschaftsgesetz enthält hier eine völlig andere Regelung.

Abgesehen von der Flächenabgabe, die in den beiden früheren Landesgesetzen überhaupt nicht enthalten war, und die ihrem Charakter nach grundstücks- und eigentumsbezogen ist, trifft die Handelsabgabe als zweite Variante der Weinabgabe des Weinwirtschaftsgesetzes den Käufer, soweit er den Wein oder die Vorprodukte gewerblich nutzt; der private Endverbraucher ist, wie schon erwähnt, abgabenfrei.

Man kann die Frage nach der Abgabenart der Weinabgabe also nicht mit den früheren Entscheidungen von Bundesfinanzgerichtshof und Bundesverfassungsgericht beantworten. Die Untersuchung muß vielmehr an Hand des § 1 RAO im Vergleich mit der Definition des Begriffes "Steuer" vorgenommen werden.

Ähnlich wie etwa bei der Filmabgabe trifft auch auf die Weinabgabe ein Teil der in § 1 AO angeführten Steuermerkmale ohne weiteres zu.

§ 16 WWG erlegt hoheitlich all denen laufende Geldleistungen auf, die entweder eine Weinbergsfläche von der im Weinwirtschaftsgesetz festgelegten Mindestgröße besitzen oder auf die der Tatbestand des Kaufs bzw. der Verwertung zu gewerblichen Zwecken zutrifft. Daß dabei die Flächenabgabe im Gegensatz zur Handelsabgabe nur einmal für das gesamte Jahr fällig wird, dient lediglich der Vereinfachung bei der Erhebung, ändert aber nichts an dem Charakter dieser Abgabe als einer laufenden Geldleistung. Gartz abgesehen davon kann ja nach der Definition auch eine einmalige Geldleistung eine Steuer sein¹²⁴⁾.

Aus der staatlichen Subventionierung des Stabilisierungsfonds läßt sich auch keine Gegenleistung für eine vom Staat erbrachte oder zu erbringende Leistung konstruieren. Mit Sicherheit dient diese Abgabe nicht der Erzielung von Einkünften

123) RL-PF: Gesetz vom 21. 4. 1949 GVBl. I 105 §§ 1 ff., § 5.

Baden: Gesetz vom 19. 10. 1949 DVBl. S. 472 mit DVO vom 30. 1. 50 GVBl. S. 99.

124) Vgl. o. Teil I S. 5 ff.

für ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen, womit ihr die ausschlaggebende Steuerqualifikation fehlt. Die Weinabgabe fließt weder dem allgemeinen Bundeshaushalt noch sonst einem öffentlichen Haushalt zu. Empfänger der Weinabgabe ist vielmehr der Stabilisierungsfonds, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, der die ihm zufließenden Gelder in eigener Verantwortung nach den gesetzlichen Vorschriften ¹²⁵⁾ verwaltet und einsetzt.

Die Mitwirkung des Staates, und zwar des Wirtschaftsministeriums, beschränkt sich lediglich auf seine Rolle als Initiator und eine organisatorische Beteiligung bei der Berufung der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Genehmigung der Richtlinien für die Durchführung von Maßnahmen des Stabilisierungsfonds nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 und 3 ¹²⁶⁾ WWG. Daß der Stabilisierungsfonds nicht den Finanzbehörden angegliedert ist, bzw. von diesen verwaltet wird ist ein weiteres Indiz dagegen, daß die Weinabgabe eine Steuer ist ¹²⁷⁾. Es bestehen aber auch schwerwiegende materielle Gesichtspunkte gegen die Annahme einer Steuer.

Durch die im Weinwirtschaftsgesetz geschaffene Weinabgabe sollte dem Staat in keiner Hinsicht eine neue Einnahmequelle erschlossen werden. Dies kann man auch unter dem Gesichtspunkt nicht vertreten, daß die Abgabe einer Staatseinnahme gleichstehe, da Bund und Länder sich Ausgaben ersparten, die sie sonst in Form von Subventionen für die Zwecke der Weinwirtschaft aufbringen müßten.

Diese Hypothese läßt sich leicht mit mehreren Gesichtspunkten widerlegen.

Einmal zahlen der Bund und die Weinbaureisenden Bundesländer selbst erhebliche Zuschüsse an den Stabilisierungsfonds ¹²⁸⁾, zum anderen erfolgt die Subventionierung der Landwirtschaft und darin eingeschlossen auch des Weinbaues unabhängig neben den Maßnahmen dieses Fonds ¹²⁹⁾. Darüberhinaus ist die Sub-

125) § 9 WWG und Richtlinien des Stabilisierungsfonds für Wein für Maßnahmen zur Marktstabilisierung vom 21. 8. 1964 (BANz. Nr. 155 S. 2) i. d. F. vom 16. 8. 1965 (BANz. Nr. 159 S. 1) vgl. dazu auch die Bekanntmachung des Stabilisierungsfonds für Wein vom 24. 8. 1964 (BANz. Nr. 158 S. 1) i. d. F. der Bekanntmachung vom 15. 10. 1964 (BANz. Nr. 199 S. 3); 28. 8. 1964 (BANz. Nr. 164 S. 1) i. d. F. der Bekanntmachung vom 15. 10. 1964 (BANz. Nr. 199 S. 3); 28. 8. 1964 (BANz. Nr. 164 S. 2); 30. 8. 1965 (BANz. Nr. 170 S. 3); 30. 8. 1965 (BANz. Nr. 170 S. 4); 30. 8. 1965 (BANz. Nr. 170 S. 5); 3. 9. 1966 (BANz. Nr. 166 S. 2); 30. 8. 1967 (BANz. Nr. 168 S. 2).

126) Vgl. § 13 Abs. 2 und 5 WWG.

127) Vgl. BVerfG 18, 315, 328.

128) Vgl. o. insb. Fußn. 104) und 121).

129) Vgl. dazu die Darstellung im Anschluß an die Milch- und Mühlenabgabe.

ventionierung in der Regel auf einzelne Ereignisse beschränkt ¹³⁰⁾ und verfolgt in diesem Rahmen ganz andere Ziele als der Stabilisierungsfonds. Zudem würde eine solche Annahme gänzlich dem Sinn und Zweck des Weinwirtschaftsgesetzes widersprechen. Die Schöpfer dieses Gesetzes wollten für den Weinbau eine Selbsthilfeeinrichtung schaffen, die es ihm unter Beteiligung des Bundes und der Länder, in denen Wein erzeugt wird, ermöglichen sollte, Struktur- und EWG- bedingte Marktkrisen zu überwinden oder wenigstens auf ein erträgliches, d. h., nicht existenzbedrohendes Maß zu reduzieren.

Die Weinabgabe stellt also eine erzwungene Leistung von allen an Weinbau und -handel Beteiligten dar, die eben diesen Betroffenen wieder zugute kommt um die Rentabilität ihres Berufsstandes bzw. Gewerbes zu erhalten.

Da die Weinabgabe in keiner Weise der allgemeinen Finanzbedarfsdeckung dient und der Staat aus ihr keine Einnahmen erzielt, ist sie auch keine allgemeine Abgabe i. S. d. § 1 AO. Es fehlt ihr somit der Charakter einer Steuer ¹³¹⁾.

e) Ist die Weinabgabe eine Gebühr?

Charakteristisch für eine öffentlich-rechtliche Gebühr ist, wie oben schon näher ausgeführt ¹³²⁾, daß sie als Entgelt für die besondere Inanspruchnahme einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung entrichtet wird. Das unterscheidet sie von den beiden anderen "klassischen" öffentlichen Abgaben, der Steuer und dem Beitrag.

Die Gebühr bemißt sich nach bestimmten Gebührensätzen, die der Erhebungsbe-rechtigte einseitig nach festen Normen erläßt ¹³³⁾.

Bei der Weinabgabe dürfte es an einer konkreten Gegenleistung fehlen.

Hinsichtlich der Qualitätsförderung und der Absatzwerbung für Wein, der haupt-sächlichen Aufgabe des Stabilisierungsfonds (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 WWG), liegt eine solche jedenfalls nicht vor und zwar aus folgenden Gründen:

Leistung und Gegenleistung. In der Weinabgabe und Werbetätigkeit des Stabi-lisierungsfonds müssen in einem gewissen Zusammenhang stehen und zwar nicht nur in einem sachlichen, sondern auch in einem persönlichen. Ein sachlicher Zusammenhang besteht insoweit, als die Werbung überhaupt erst - läßt man die Bundes- und Landeszuschüsse zunächst einmal außer Ansatz - durch die Erbrin-gung der Weinabgabe ermöglicht wird. Ob ein persönlicher Zusammenhang be-

130) Etwa Unwetter- und Katastrophenzuschüsse.

131) So auch Koch, Weinblatt 1969, 294; dagegen Flämig HwStR S. 1271, der sie ohne Begründung für e. Zwecksteuer hält!

132) S. o. Teil I S. 5 ff.

133) Vgl. Wolff, VerwR. I § 42 II a 2.

steht ist jedoch zweifelhaft. Normalerweise wird eine Verwaltungsgebühr fällig, wenn die Verwaltung für den Gebührenpflichtigen eine konkrete Leistung erbracht hat, oder zu erbringen im Begriff ist. Und hier liegt der wesentliche Unterschied zur Weinabgabe. Die Abgabepflicht entsteht kraft Gesetzes auf Grund der dort angeführten Voraussetzungen, ohne daß der Abgabepflichtige einen Einfluß darauf hat, ob seine Abgabe auch wirklich für Werbung eingesetzt wird - wie schon ausgeführt sind Qualitätsförderung und Weinwerbung nicht die einzigen Aufgaben des Stabilisierungsfonds -, wann sein finanzieller Beitrag zum Fonds eingesetzt wird und ob die Werbemaßnahme im Verhältnis zur Höhe der von ihm erbrachten Abgabe steht.

Von einer Gebühr kann also in diesem Zusammenhang nicht gesprochen werden, da dem hier behandelten Aufgabenbereich des Stabilisierungsfonds der Charakter einer konkreten Gegenleistung fehlt.

Sie würde auch dann entstehen, wenn auf Grund günstiger Marktverhältnisse in einem Jahr überhaupt keine Werbung oder Lagerungskredite oder Abnahme möglich oder nötig wäre. Die Weinabgabe ist gegenleistungsunabhängig.

Auch die Kredite zur Förderung einer vorübergehenden Lagerhaltung oder auch allgemeiner Art ¹³⁴⁾ können nicht als konkrete Gegenleistung angesehen werden, denn es besteht seitens des Abgabepflichtigen kein Anspruch auf Kredit oder Kreditverbilligung durch den Fonds auf Grund der erbrachten Abgabe. Vielmehr erfolgt die Bereitstellung solcher Kreditmittel nach feststehenden Richtlinien ¹³⁵⁾, wenn die Marktlage und andere Imponderabilien es erfordern.

Selbst dann besteht für den einzelnen abgabepflichtigen Winzer weder ein Anspruch dem Grunde, noch der Höhe nach.

Auch in dieser Beziehung steht also der Weinabgabe keine Gegenleistung gegenüber.

Schwieriger wird die Beurteilung der dritten Variante im Tätigkeitsfeld des Stabilisierungsfonds, denn die Übernahme oder Verwertung von deutschem Wein mittlerer Güte zur Entlastung des Marktes ¹³⁶⁾ könnte eine echte Gegenleistung darstellen, zumal hierbei nur Kontingente von abgabepflichtigen Betrieben in diese Förderungsmaßnahme mit einbezogen werden sollen ¹³⁷⁾.

Aber auch hier ergeben sich sofort starke Zweifel.

Erbringt zum Beispiel eine Weinberglage in einem schlechten Jahrgang nicht

134) § 9 Abs. 2 Nr. 2 WWG.

135) Richtlinien des Stabilisierungsfonds für Wein für Maßnahmen zur Marktstabilisierung vom 21. 8. 1964 (BANz. Nr. 155 S. 2) i. d. F. vom 16. 8. 1965 (BANz. Nr. 159 S. 1).

136) § 9 Abs. 2 Nr. 3 WWG.

137) Vgl. I Abs. 2 der o. a. Richtlinien.

mindestens Wein mittlerer Güte, was, wie zu Anfang ausgeführt, in Deutschland durchaus mit einiger Regelmäßigkeit zu verzeichnen ist, so braucht der Stabilisierungsfonds diesen Wein überhaupt erst gar nicht anzunehmen, ja er soll es sogar nicht tun, obwohl der einzelne Winzer auch für diese Weinbergslage seine Abgabe geleistet hat.

Selbst Wein, der den Güteanforderungen entspricht, muß nicht angenommen werden, da nach den Richtlinien für den Stabilisierungsfonds grundsätzlich nicht für jeden Betrieb und zu jeder Zeit die Deckung der Erzeugungskosten durch Erzeugerpreise zu sichern ist ¹³⁸⁾.

§ 9 Abs. 2 Nr. 3 WWG eröffnet also nur eine Möglichkeit, keineswegs eine Abnahmegarantie.

Für die mögliche Einordnung der Weinabgabe in eine der klassischen Abgabensarten bedarf es aber der generellen Betrachtung, nicht der Heranziehung von Einzelfällen, auch wenn es sich um eine größere Anzahl handelt.

Die Abgabe entspricht auch keinem der Gebührenprinzipien ¹³⁹⁾. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Weinabgabe keine Gebühr, da sie trotz einiger Ansätze keine, einer Verwaltungsgebühr vergleichbare Gegenleistung darstellt.

Der Stabilisierungsfonds erbringt keine Gegenleistung wie eine Verwaltungsbehörde, sondern er verteilt lediglich dem Fonds zugeflossene Mittel, indem er je nach Marktlage an Hand von verbindlichen Richtlinien einzelnen Betroffenen die Erzeugerpreise sichert.

Die Weinabgabe ist somit keine Gebühr ¹⁴⁰⁾.

f) Ist die Weinabgabe ein Beitrag?

Nach der Definition von Wolff ¹⁴¹⁾ ist eine Abgabe dann als Beitrag zu klassifizieren, wenn ein Geldbetrag zur Verringerung oder Deckung der Kosten einer öffentlichen Einrichtung von denjenigen gefordert wird, denen die Einrichtung besondere Vorteile gewährt, gleichgültig, ob diese Vorteile von dem Pflichti-

138) Vgl. I Abs. 6 der o. a. Richtlinien.

139) Vgl. Wolff § 42 II a 2.

Nicht dem Kostendeckungsprinzip, weil d. Fonds mehr ausgibt als die Weinabgabe erbringt - nicht d. Äquivalenzprinzip, weil u. U. einem Landwirt im ungünstigsten Falle nichts zugute kommt außer der allg. Werbung, die ja keine echte Gegenleistung ist.

140) Im Ergebnis ebenso: Selmer, Steuerinterventionismus § 5 S. 206; vgl. dazu auch BVerfG 7, 255; 14, 317; 18, 287.

141) Wolff, VerwR I § 42 II a 2;

vgl. auch § 9 des preuß. KommunalabgG v. 14. 7. 1893.

gen wirklich wahrgenommen werden. § 1 AO bezeichnet die Beiträge als Vorzugslasten.

Die Frage, ob die Weinabgabe ein Beitrag ist, ist nicht so leicht zu entscheiden wie etwa bei der Filmabgabe. Sind dort Abgabepflichtiger und Förderungsberechtigter in der Regel verschiedene Personen, so ist das hier durchaus anders,

Bezüglich der Weinabgabe ist der Abgabepflichtige im Falle einer Förderung durch den Stabilisierungsfonds identisch mit dem Geförderten. Die Abgabe dient auch, wenn nicht der Deckung, so doch wenigstens der Verringerung der Kosten einer öffentlich-rechtlichen Anstalt und im Förderungsfalle gewährt diese Einrichtung dem Geförderten und Abgabepflichtigen auch einen besonderen Vorteil.

Entscheidend ist aber, wie etwa bei der Filmabgabe näher ausgeführt, daß der Pflichtige die Möglichkeit haben muß, die öffentliche Einrichtung in Anspruch zu nehmen ¹⁴²⁾. Wer z. B. seine Erschließungsbeiträge bezahlt hat, hat damit das Recht, die in § 127 Abs. 2 BBauG aufgeführten Anlagen zu benutzen.

Wer die Kurtaxe entrichtet hat, darf, ohne eine weitere Voraussetzung, die städtischen Kuranlagen in Anspruch nehmen. Wer die Weinabgabe an den Stabilisierungsfonds abgeführt hat, besitzt aber weder einen Rechtsanspruch noch eine tatsächliche Möglichkeit, dadurch eine Förderungsmaßnahme zu seinen Gunsten herbeizuführen ¹⁴³⁾.

Zur Abrundung und endgültigen Abgrenzung mag auch hier die Argumentation von Finkelburg ¹⁴⁴⁾ stehen, wonach die Gewährung von Subventionen in Form von Zuschüssen, Förderungsbeihilfen u. ä., der Empfang von finanziellen Mitteln also, niemals "öffentliche Einrichtung" im Sinne des Beitragsbegriffes sein kann, da diesem Begriff immanent ist, daß der besondere wirtschaftliche Vorteil an und aus der öffentlichen Einrichtung für den Beitragspflichtigen niemals in Geld besteht, sondern stets nichtmonetärer Art ist.

Die Weinabgabe ist deshalb kein Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne ¹⁴⁵⁾.

g) Die Weinabgabe als Ausgleichsabgabe

Das Weinwirtschaftsgesetz sagt über den Charakter der Weinabgabe nichts aus.

Auch die Definition von Wolff ¹⁴⁶⁾, wonach wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben Zahlungen marktbegünstigter Unternehmer zur Subventionie-

142) BVerfG 7, 244, 254; 9, 291, 297; 14, 312, 317; 18, 274, 287.

143) Vgl. o. Teil I 1 c.

144) Finkelburg, UFITA 1969, Bd. 54, 119 m. w. N.

145) Im Ergebnis ebenso: Selmer, Steuerinterventionismus § 5 S. 206.

146) Wolff, VerwR I § 42 II a 2.

rung anderer desselben Wirtschaftszweiges sind, hilft in diesem Falle nicht sehr viel weiter, da es, wie schon ausgeführt, bei der Weinabgabe keine nur gebende und nur nehmende Seite gibt. Jeder Abgabepflichtige hat vielmehr die Möglichkeit in irgendeiner Weise im Rahmen der Aufgaben des Stabilisierungsfonds begünstigt zu werden. Das weiteste Spektrum zur Abgrenzung gegenüber den anderen Abgaben dürfte die Definition von Götz ¹⁴⁷⁾ gewähren.

Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben sind danach ein Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, mit der Bestimmung, Ungleichheiten in der Marktsituation zu Lasten einer jeweils marktbegünstigten und zugunsten einer jeweils marktbenachteiligten Unternehmensgruppe auszugleichen. Götz bezeichnet sie als Bestandteil eines zweiteiligen interventionistischen Gesamtvorganges, der auf der einen Seite nehmende (Abgabe) und auf der anderen Seite gewährende (Zuschuß, Erstattung) Funktion hat.

Während nach dieser Definition also Begünstigte und Abgabepflichtige nur durch gleichgerichtete wirtschaftliche Interessen in Bezug auf den Ausgleichszweck miteinander verbunden sind, sonst aber praktisch zwei Gruppen bilden, nämlich Abgabenschuldner und Subventionierte, gibt es eine solche Differenzierung bei der Weinabgabe nicht. Vielmehr ist jeder, auch der später Begünstigte, zunächst einmal abgabepflichtig.

Wie bei der Filmabgabe geht es auch hier nicht um einen horizontalen oder vertikalen Finanzausgleich zwischen konkurrierenden Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweiges.

Die Schaffung des Stabilisierungsfonds mit der damit verbundenen obligatorischen Weinabgabe, dient vielmehr der gesamten deutschen ¹⁴⁸⁾ Winzerschaft, indem wenigstens bis zu einem gewissen Grade dem Risiko einer ungünstigen Marktsituation oder den Launen der Natur, die sich in Miß- oder Überschußernten manifestieren, entgegengewirkt werden kann. Die Abgabenregelung des Weinwirtschaftsgesetzes dient somit der Erhaltung und Stützung eines bedeutenden Zweiges unserer Volkswirtschaft ¹⁴⁹⁾. Dadurch, daß alle Beteiligten durch die Erbrin-

147) Götz, AÖR, Bd. 85, 1960, S. 200, 203. .

148) Infolge der Teilung in zwei Staaten deutscher Nation allerdings nur den in der BRD ansässigen Winzern.

149) Einen Einblick mag die Statistik des größten Weinbautreibenden Bundeslandes, RL-PF, vermitteln: Von einer landwirtschaftlichen Gesamtnutzfläche von 960 000 ha sind rund 56 000 ha bestocktes Rebland. Diese Fläche verteilt sich auf 760 Gemeinden des Landes. Im Weinbau beschäftigt waren im Jahre 1969 insgesamt 336 346 Personen, davon 179 219 ständig bei einer Einwohnerzahl von 3 671 275. Vgl.: Statistisches Jahrbuch für RL-PF 1970 I Nr. 4 S. 65 und X A Nr. 12 S. 145; 20 Jahre Agrarpolitik in RL-PF S. 71.

gung ihrer Abgaben dazu beitragen, die Maßnahmen des Stabilisierungsfonds zu ermöglichen, stellt dieser eine echte Selbsthilfeeinrichtung dar ¹⁵⁰⁾, die in der Lage ist, einen Ausgleich auf dem Weinmarkt zum Wohle des gesamten Wirtschaftszweiges herbeizuführen.

Dieses wechselseitige Element macht die Weinabgabe zu einer echten Ausgleichs-
abgabe.

5.) Der Ausgleich nach § 12 des Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz, MFG)

Um die Versorgung der Bevölkerung zu sichern und andererseits die Landwirtschaft im nationalen Bereich existenzfähig zu erhalten, war, wie auch beim Weinwirtschaftsgesetz schon aufgezeigt, eine gewisse Abkehr vom Prinzip der Marktwirtschaft erforderlich, die in ihrer reinen Form nirgendwo in der Wirtschaftswelt existiert und die selbst mit einer sozialen Komponente versehen immer noch nicht den Erfordernissen auf dem ernährungswirtschaftlichen Sektor genügte ¹⁵¹⁾.

Ist die Situation auf dem Markt nämlich durch ein System vollständiger Konkurrenz bestimmt, so bildet sich der Preis aus dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage ¹⁵²⁾.

Dem Interesse der Nachfrageseite stehen die Interessen der Anbieter an einer befriedigenden Rentabilität gegenüber. Es stellt sich also die Frage, ob ein freier, das heißt, vom Standpunkt der sozialen Marktwirtschaft aus nicht geordneter Wettbewerb sich dahingehend auswirkt, daß bei Bejahung beider Interessensphären in dem entsprechenden Wirtschaftszweig ein ausgeglichener und gleichgewichtiger Markt entstehen kann, ohne daß einer der Betroffenen benachteiligt wird ¹⁵³⁾.

Die Praxis zeigt - wie aus dem folgenden leicht zu entnehmen ist -, daß sich der an der freien Konkurrenz orientierte Markt häufig auf Grund des Einflusses außerökonomischer Faktoren nicht realisieren läßt.

Milch ist ein leicht verderbliches Massenerzeugnis, das, bis es zum Verbraucher gelangt, eine aufwendige Behandlung erfordert und kurzfristig konsumiert werden muß.

150) Vgl. etwa die Stellungnahme des Stabilisierungsfonds zu einem Leitartikel in der FAZ v. 1. 2. 1967, in: Das Weinblatt 1967, 131.

151) Vgl. Dietrich, MFG S. 6 f; zu dieser Problematik auf dem gesamten Agrarsektor vgl. Schmitt in: 25 Jahre Marktwirtschaft, S. 329 ff.

152) Vgl. Mohr, Diss. S. 7 ff.

153) Vgl. hierzu auch BVerfG 11, 77 = NJW 60, 1291.

In einer freien Wettbewerbswirtschaft mit einer freien Konkurrenzsituation wäre die gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit Frischmilch, einem Grundnahrungsmittel, mit zunehmender Entfernung vom Ort der Erzeugung bzw. einem angenommenen Marktmittelpunkt nicht mehr garantiert, da die deutsche Milchwirtschaft auf der Erzeugungs- und Verwertungsstufe in ihrer Produktivität starke Differenzierungen aufweist ¹⁵⁴⁾.

Der Staat sucht deshalb durch seine Einflußnahme auf die Preisbildung eine Annäherung an die Form der vollständigen Konkurrenz ¹⁵⁴⁾ zu erreichen. Durch direkte und indirekte Maßnahmen, die sich im Bereich der Milcherzeugungsstufe auf ein Ausgleichs- und Stützungssystem beschränken, auf dem Trinkmilchmarkt dagegen die milchverarbeitende Industrie durch einen Festpreis für frische Trinkmilch beträchtlich reglementieren, während er sich bei der überwiegenden Anzahl der Milcherzeugnisse auf eine indirekte Steuerung beschränkt ¹⁵⁵⁾, versucht der Staat, dem Verbraucher ein in Angebot und Preis ausgewogenes Grundnahrungsmittel darzubieten und den Landwirten einen angemessenen Gegenwert für ihre Leistung zu sichern ¹⁵⁶⁾.

Die Ausgleichsregelungen in der Milchwirtschaft haben sich als Teil der Marktordnung der Milchwirtschaft und diese wiederum als ein Teilstück im Gesamtgefüge der allgemeinen landwirtschaftlichen Marktordnungsgesetze entwickelt.

"Von einer Marktordnung wird immer dann gesprochen, wenn in die Freiheit zu produzieren, zu verkaufen oder zu kaufen eingegriffen wird. Diese Eingriffe können durch freiwilligen Verzicht auf Rechte, etwa im Wege von Selbsthilfemaßnahmen, oder durch staatliche, insbesondere gesetzgeberische Maßnahmen, hervorgerufen werden" ¹⁵⁷⁾.

Dies im einzelnen aufzuzeigen, wird ein Teil der folgenden Untersuchung sein.

154) Vgl. Weber, Rechtsfragen, S. 7 und 17; kritisch Winkel, Deutsche Marktwirtschaft S. 160 ff.

155) Overkamp, Franz, Diss. S. 116; der Eingriff beschränkt sich selbstverständlich nicht nur auf finanzielle Maßnahmen. So besteht z. B. für Rheinland-Pfalz ein Molkereistrukturplan, der zu dem Ziel hinführen soll, die gegenwärtig noch etwa 31 Betriebe (1950: 74¹⁾) auf 15 Großmolkereien zurückzuführen mit 50 Mio kg Anlieferung bei einem Einzugsgebiet von rund 250.000 Einwohnern je Molkerei, vgl. RL-PF von A-Z 1971 S. 320 f.

156) Vgl. auch Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 43.

157) Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 39.

a) Das Milch- und Fettgesetz und seine Vorläufer

Wie das Weinwirtschaftsgesetz, so hat auch das Milch- und Fettgesetz insbesondere hinsichtlich der Regelung des § 12 MFG keinen direkten Vorläufer, wenn man von einigen Ansätzen in der Zeit des Reichsnährstandes und der Bewirtschaftungsepoche der ersten Nachkriegsjahre absieht.

Die Regelungen im Nahrungsmittelgesetz vom 14. Mai 1879, der preußische Entwurf einer "Kaiserlichen Verordnung, betr. die polizeiliche Kontrolle der Milch" und der sog. Drei - Minister - Erlaß, betr. "Grundsätze für die Regelung des Verkehrs" mit Kuhmilch als Nahrungsmittel für Menschen" zeigen ¹⁵⁸⁾, daß es lediglich darum ging, gesundheitsschädliche Zusätze und Produktionsverfahren sowie Verfälschungen der Milch unter Kontrolle zu bekommen.

Dies geschah rein unter lebensmittelrechtlichen Gesichtspunkten.

Während des ersten Weltkrieges wurden mit einer Fülle von Verordnungen zusätzlich Bewirtschaftungsmaßnahmen getroffen und auch das Gesetz zur Regelung des Verkehrs mit Milch, vom 23. Dezember 1926 ¹⁵⁹⁾ brachte gegenüber den o. a. Gesetzen keine Neuerungen im Hinblick auf eine Ausgleichsregelung. Anders das Milchgesetz vom 31. Juli 1930 ¹⁶⁰⁾. Zwar stellte es lediglich eine lex specialis zum Reichslebensmittelgesetz dar ¹⁶¹⁾ ¹⁶²⁾. Trotzdem sah es in seinem § 38 die Zusammenschließung der Erzeugerbetriebe sowie der milchbe- und -verarbeitenden Betriebe zur Regelung der Verwertung und des Absatzes von Milch und Milcherzeugnissen vor, und kann somit als der Beginn einer staatlichen Marktordnung der deutschen Milchwirtschaft angesehen werden ¹⁶³⁾ ungeachtet der Tatsache, daß es - wie schon kurz angeführt - auch während des ersten Weltkrieges eine Reihe von Bewirtschaftungsmaßnahmen gab. Letztere waren aber auf eine ganz besondere Situation, nämlich die allgemeine Bewirtschaftung während des Krieges zugeschnitten.

Während von den Möglichkeiten des § 38 Milchgesetz, der neben den Zusammenschlüssen auch schon die Erhebung von "Ausgleichsbeiträgen" vorsah, bis zum Jahre 1933 zunächst nur zögernd Gebrauch gemacht wurde, änderte sich dies zur Zeit des Reichsnährstandes in erheblichem Maße.

Als rechtliche Grundlage für die zwar zunächst noch jeweils auf die regionalen Bereiche begrenzte, aber doch insgesamt einheitliche Handhabung des Milchaus-

158) Vgl. bei Nathusius-Nelson, MilchG S. 1 ff.

159) Vgl. Nathusius-Nelson, MilchG S. 3.

160) RGBI. I, 421, beachte dazu Mohr, Diss. S. 16 Fußn. 2.

161) Vgl. Nathusius-Nelson, MilchG S. 3, 8, 11.

162) Allgemein zur historischen Entwicklung des milchwirtschaftlichen Ertrags- und Frachtausgleichs, vgl. Mohr, Diss. S. 1 ff insbesondere S. 9 ff.

163) Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 39.

gleichs dienten Bestimmungen dreier Verordnungen über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft ¹⁶⁴⁾.

Die in der damaligen Zeit geübte Erhebungspraxis dieser Abgabe weist Merkmale auf, die in ihren Grundzügen auch heute noch Berücksichtigung finden. Insgesamt gesehen stand hinter diesen Maßnahmen eine andere Intension, die letztlich auf einen Anreiz zur Mehrproduktion hinauslief, um die wirtschaftliche Autarkie für Deutschland zu erreichen ¹⁶⁵⁾. Um die Bevölkerung ausreichend mit Fett und Milchprodukten versorgen zu können, wurde von den Trinkmilchherstellern zugunsten der Werkmilchproduzenten eine Ausgleichsabgabe erhoben ¹⁶⁶⁾.

Insbesondere die Vorschrift des § 4 Abs. 2 der VO über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom 17. 4. 1936 ¹⁶⁷⁾ kann mit einigen Abstrichen als Vorläufer des § 12 MFG angesehen werden. Die Abgabe erstreckte sich außer auf Trinkmilch auch auf Sahne, Butter, Quark und entrahmte Milch ¹⁶⁸⁾. Diese Regelung blieb bis zum 30. 6. 1948 bestehen ¹⁶⁹⁾, wobei die Ausübungsbefugnisse auf andere Träger übergingen ¹⁷⁰⁾, und wurde schließlich auf Grund mehrerer Gesetze verlängert bis zum 31. 3. 1950 ¹⁷¹⁾.

Die erste Ermächtigung zur Regelung der Verwertung und des Absatzes von Milch und Milcherzeugnissen sowie zur Erhebung einer Ausgleichsabgabe nach dem Ende des 2. Weltkrieges gab die "Anordnung über die Bewirtschaftung und Marktregelung

-
- 164) a) § 8 Abs. 1 Nr. 5 der als Anlage 2 zur VO über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft v. 27. 3. 1934 (RGBl. I S. 259) ergangenen Satzung für Milchversorgungsverbände.
 b) § 4 Abs. 2 Nr. 6 der VO über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft v. 17. 4. 1936 (RGBl. I S. 357).
 c) § 4 Abs. 1 Nr. 11 der VO über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft v. 29. 7. 1938 (RGBl. I S. 157).
 Zitiert nach Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 40 f.; vgl. dazu auch Nathusius-Nelson MilchG Anlage 5 - 7 jeweils § 8 der betreffenden Satzung.

165) Vgl. dazu Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 41.

166) Vgl. Overkamp, Franz, Diss. S. 200 f.

167) RGBl. I. 374, vgl. auch bei Götz, Wirtschaftssubventionen § 7 II 4, Fußn. 62.

168) Daß auf entrahmte Milch, ein minderwertigeres Produkt also, eine Abgabe zu zahlen war, mag zunächst verwundern, erklärt sich aber aus den Autarkiebestrebungen der Machthaber des 3. Reiches.

169) Vgl. dazu WiGVBl. 1948 S. 21 ff.

170) Vgl. WiGVBl. 1948 S. 91.

171) Vgl. zum Ganzen die ausführliche Darstellung bei Mohr, Diss. S. 26 ff.

von Milch und Milcherzeugnissen" vom 18. 3. 1950 ¹⁷²⁾).

Diese Rechtsverordnung fällt noch unter die Ära der Bewirtschaftung, die für diesen Sektor mit dem Bewirtschaftungsnotgesetz vom 30. 10. 1947 eingeleitet wurde ¹⁷³⁾).

Die Anordnung sah in ihrem § 6 Abs. 2 vor, daß die obersten Landesbehörden bei den Molkereien die Zahlung einer Ausgleichsabgabe anordnen (durchsetzen) können.

Dieser Bestimmung wurden sofort Bedenken aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entgegengebracht, eine Auseinandersetzung darüber fand aber nicht statt, da § 6 dieser Anordnung schon ein Jahr später durch § 12 MFG abgelöst wurde ¹⁷⁴⁾).

Das Milch- und Fettgesetz selbst erging am 28. 2. 1951 ¹⁷⁵⁾. Im folgenden Jahr schon wurde es durch Gesetz vom 10. 12. 1952 ¹⁷⁶⁾ weitgehend geändert und ergänzt und gilt seitdem in dieser Fassung ¹⁷⁷⁾. Es sieht eine beschränkte Marktordnung vor ¹⁷⁸⁾, in der Absicht, eine Synthese zwischen Marktregelung und Wettbewerbswirtschaft herzustellen, da aus den schon o. a. Gründen eine geordnete Trinkmilchversorgung bei dem geltenden Prinzip unserer allgemeinen Wirtschaftsordnung nicht gewährleistet ist ¹⁷⁹⁾.

Bis zum 1. 10. 1963 bestanden gemäß § 12 Abs. 2 u. 3 MFG nebeneinander Ausgleichseinrichtungen des Bundes und der Länder ¹⁸⁰⁾ ohne daß sich aus dem Gesetz selbst oder der dazu erlassenen Durchführungsverordnung ¹⁸¹⁾ ergeben hätte, an wen die durch Ausgleichsabgaben aufgebrachten Gelder auszusahlen seien ¹⁸²⁾.

172) BAnz. Nr. 65 v. 1. 4. 1950.

173) WiGBI. S. 3; vgl. auch Hamann, Kommentar z. MFG S. 13.

174) Vgl. Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 42 f.

175) BGBl. I S. 135.

176) BGBl. I S. 807.

177) BGBl. I S. 811.

Das MFG wurde in der Folge noch mehrfach geändert; für die vorliegende Arbeit relevant sind jedoch nur die Änderungen vom 27. 7. 1961 (BGBl. I 1104), vom 22. 6. 1963 (BGBl. I 411) und vom 28. 6. 1965 (BGBl. I 529).

178) Vgl. Hamann, Kommentar zum MFG, B 1 S. 13 f.

179) Vgl. Dietrich, MFG S. 6.

180) Vgl. dazu Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 45 f.

181) DVO vom 21. 12. 1956, BAnz. Nr. 250 vom 28. 12. 1956.

182) § 12 Abs. 2 S. 5, Abs. 3 S. 3 MFG a. F.; vgl. Götz, Wirtschaftssubventionen § 7 II 4, Weber, Rechtsfragen S. 14, Hamann, Kommentar MFG § 12 A 4.

b) Der Ausgleich nach §§ 12, 12a und 20 a MFG

Mit der Novelle zum Milch- und Fettgesetz vom 22. 6. 1963¹⁸³⁾ wurde die alte Einrichtung abgelöst und ersetzt durch einen einheitlichen, bundesrechtlich in § 12 MFG geregelten und von den Ländern durchgeführten Ausgleich. Die Länder sind darüberhinaus in § 12 a MFG ermächtigt, einen besonderen Ausgleich einzuführen, jedoch nur für den Fall, daß der allgemeine, bundesrechtliche Ausgleich im Einzelfall unzureichend ist¹⁸⁴⁾.

Gemäß § 12 Abs. 1 MFG dient der allgemeine Ausgleich der Annäherung der Verwertungsergebnisse unter Berücksichtigung des Erfordernisses ausgewogener Wettbewerbsverhältnisse¹⁸⁵⁾. Zu der Abgabe herangezogen werden Molkereien, Milchsammelstellen und Rahmstationen¹⁸⁶⁾ für die von ihnen abgesetzte Trinkmilch¹⁸⁷⁾.

Aus dem Abgabenaufkommen werden an die Molkereien Beträge ausgezahlt, die der Werk- und Käseimilchstützung dienen¹⁸⁸⁾ 189).

"Die Spaltung des Marktes in einen in der Struktur und im Preis geordneten Markt der Trinkmilch und einen im wesentlichen freien Markt der Werkmilch mit im allgemeinen niedrigeren Verwertungen ist der wichtigste Ausgangspunkt der Ausgleichsbestimmungen des Milch- und Fettgesetzes"¹⁹⁰⁾. Die Höhe der Abgaben auf Trinkmilch¹⁹¹⁾ und die Höhe der allgemeinen Werk- und Käseimilchstützung richten sich in erster Linie nach dem Unterschied zwischen den

183) BGBI. I, 411.

184) Vgl. Götz, Wirtschaftssubventionen § 7 II 4, S. 74;
vgl. Dicke, DÖV 68, 166.

185) Vgl. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, § 84, S. 261;
ebenso Weber, Rechtsfragen, S. 24 f;
vgl. dazu auch die stark differenzierenden Entscheidungen BVerwG 6,
129 und 6, 134.

186) § 12 Abs. 4 Ziff. 2 MFG; Milcherzeuger sind seit dem 6. ÄndG zum MFG vom 28. Juni 1965 (BGBI. I, 529) nicht mehr abgabepflichtig.

187) Ebenso für entrahmte und veredelte Milch und Milchprodukte, soweit sie nicht Werkmilcherzeugnisse sind, § 12 Abs. 2 Ziff. 2 u. 3.

188) § 12 Abs. 5 MFG.

189) Einen Vergleich zur amerikanischen Regelung gibt Götz, Wirtschaftssubventionen, 3. Abschn. § 7 II 4 b, S. 72. Zur Entwicklung in der europäischen Marktorganisation, Götz, Wirtschaftssubventionen Teil II 1. Abschn. § 14 II 4, S. 155 ff.

190) Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 45.

191) Für Milcherzeugnisse nach § 12 Abs. 2 Ziff. 2 u. 3 MFG gilt die Sonderregelung des § 12 Abs. 7 MFG,

Nettoerlösen der einzelnen Molkereien für Trinkmilch einerseits und Butter und sog. Rückgabemagermilch 192) andererseits 193).

In welchem Verhältnis die Abgabe von Trinkmilch und die Verarbeitung von Werkmilch zueinander stehen, hängt im wesentlichen von der Festlegung der Einzugs- und Absatzgebiete der betreffenden Molkereien ab 194). Eine Molkerei in der Nähe einer größeren Stadt 195) wird immer eine bessere Ertragslage aufweisen können als eine Molkerei in einem ländlichen Gebiet, da die erstere einen großen Trinkmilchumsatz hat und Trinkmilch nach der Milchpreisverordnung einen festen Preis garantiert. Die Werkmilchprodukte dagegen sind dem Konkurrenzkampf ausgesetzt, so daß die vergleichsweise hohen Herstellungskosten nicht völlig auf die Preise abgewälzt werden können.

Diesen Ertragsunterschied zwischen der Trink- und der Werkmilch soll nun die Ausgleichsabgabe gemäß §§ 12, 12 a MFG überbrücken, weshalb sie auch vielfach als Werkmilchausgleich bezeichnet wird 196). § 12 MFG ist aber durchaus neutral konstruiert. Das geht schon daraus hervor, daß die höchste Abgabe auf Schlagsahne, einem Werkmilcherzeugnis, liegt 197).

Neben dem Bundes- und Landesausgleich (§§ 12, 12 a MFG) ist im Milch- und Fettgesetz noch eine Möglichkeit des finanziellen Ausgleichs vorgesehen. Es handelt sich dabei um die sog. Ersparnisbeträge gemäß § 20 a MFG 198).

Dabei geht es um die Abschöpfung für eine Umsatzsteuerersparnis zugunsten der Milcherzeuger, die als Lieferanten für die Abgabepflichtigen dienen 199). Die Ersparnisbeträge werden dazu verwendet, die Auszahlungspreise für die Milcherzeuger in den einzelnen Bundesländern einander anzunähern 200).

192) Es handelt sich hierbei um Magermilch, die zur Verfütterung bestimmt ist, vgl. Jung-Schulz, Ausgleichsregelung S. 76.

193) § 12 Abs. 6 MFG.

194) Vgl. Dicke, in DÖV 68, 163 ff, 166.

195) Zum Milchverbrauch deutscher Großstädte vgl. Wirths, Milchverbrauch, S. 150 f. Zum Milchkonsum in ländlichen Gebieten, derselbe, S. 155 ff, insbesondere S. 158.

196) Zu den Einzelheiten der Ermittlung der Höhe der Ausgleichsbeträge vgl. Dicke, DÖV 68, 166 f.

197) Vgl. Dicke, DÖV 68, 167; dies resultiert aus der Tatsache, daß Sahne zwar ein Veredelungsprodukt aus Milch ist, jedoch i. S. d. MFG nicht unter die Werkmilch fällt, vgl. § 12 Abs. 5 MFG.

198) Eingefügt durch das dritte G. zur Änderung des MFG v. 27. 7. 1961 (BGBl. I, 1104).

199) Vgl. § 20 a Abs. 1 MFG i. V. m. § 4 Ziff. 20 UmsatzsteuerG.

200) § 20 a Abs. 2 Ziff. 2 S. 2.

Anlaß für die Einfügung des § 20 a MFG ²⁰¹⁾ war der Zweifel, ob § 20 MFG, auf den die Abgabepflicht ursprünglich gestützt war, dafür eine ausreichende Rechtsgrundlage bot ²⁰²⁾.

Von ihrer ganzen Anlage und Zielsetzung her ist diese, auf einer Umsatzsteuersparnis beruhende, besondere Abgabe des Rechts der milchwirtschaftlichen Marktordnung mit dem allgemeinen Milchausgleich (§§ 12, 12 a MFG) verwandt ²⁰³⁾. Über die Rechtsnatur der milchwirtschaftlichen Ausgleichsabgabe schweigt sich die Bestimmung des § 12 MFG aus.

Es soll deshalb untersucht werden, unter welche der verschiedenen Abgabenarten die milchwirtschaftliche Ausgleichsabgabe eingeordnet werden kann ²⁰⁴⁾.

c) Der Milchausgleich, Gebühr oder Beitrag?

Da durch den Milchausgleich keinerlei öffentliche Einrichtungen finanziert werden, und durch die Gelder nicht einmal der im Zusammenhang mit dem Ausgleichssystem entstehende Verwaltungsaufwand abgedeckt wird ²⁰⁵⁾, bedarf diese Frage keiner weiteren Erörterung ²⁰⁶⁾.

Ebenso verhält es sich hinsichtlich der Gebühren. Sie sind Geldleistungen für eine vom Abgabepflichtigen veranlaßte besondere Inanspruchnahme einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung ²⁰⁷⁾.

"Als Leistung oder Inanspruchnahme wird man allenfalls die Zuweisung des Einzugs- oder Absatzgebietes auffassen können. Dies würde jedoch nur eine einmalige Gebühr rechtfertigen und nicht eine laufende Abgabe. Außerdem würde man bei einer derartigen Qualifizierung den Zusammenhang zwischen Ausgleichsabgabe

201) Drittes ÄndG v. 27. 7. 1961 (BGBl. I, 1104).

202) Vgl. dazu Hamann, MFG Erl. zu § 20 a; Götz, AÖR 85, 200 ff, 223; Dicke, DÖV 68, 163 ff, 167.

203) Hamann MFG § 20 a Anm. 4.

204) Über den Meinungsstreit zu Zeiten des Reichsnährstandes vgl. die ausführliche Darstellung von Mohr, Diss. S. 115 ff. Ein näheres Eingehen darauf würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, denn die Zeit und die wirtschaftliche Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg sind darüber hinweggegangen, so daß ihm nur noch eine historische Bedeutung zukommt.

205) Dies geschieht z. T. durch eine Gebühr nach § 21 MFG betreffend die Einfuhr- und Vorratsstelle.

206) Vgl. o. Teil I S. 14 ff.

207) Vgl. Hamann, MFG § 21 MFG Anm. 3; und im einzelnen oben Teil I S. 5 ff.

und Stützbetrag vernachlässigen" 208). Beim Milchausgleich handelt es sich somit weder um einen Beitrag noch um eine Gebühr 209).

d) Hat der Milchausgleich den Charakter einer Steuer?

Um eine allgemeine Steuer handelt es sich weder bei der Milchabgabe noch bei den Ersparnisbeträgen. Schwierig ist jedoch im vorliegenden Falle die Abgrenzung zur Zwecksteuer 210), da das äußere Erscheinungsbild von Ausgleichsabgabe und Zwecksteuer in vielen Fällen übereinstimmende Züge aufweist 211). In beiden Fällen handelt es sich um öffentliche Abgaben 212), deren Aufkommen für einen bestimmten Verwendungszweck festgelegt ist 213).

Eine Steuer wird erhoben zur Erzielung von Einkünften. Wie es sich hiermit bei der Zwecksteuer und der Ausgleichsabgabe verhält, wird in der Wissenschaft durchaus unterschiedlich beantwortet, während herrschende Lehre und Rechtsprechung sich auf eine verbindliche Auslegung stützen 214).

Die Milchabgabe und die sog. Ersparnisbeträge sind unter folgenden Gesichtspunkten als Ausgleichsabgaben zu betrachten:

"Wesensmerkmal der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgabe ist die Verwirklichung des Ausgleichsprinzips innerhalb eines einheitlichen, öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses, das auf Ausgleich zwischen bestimmten Unternehmensgruppen gerichtet ist, deren Ungleichheit in unmittelbarem wirtschaftlichem Zusammenhang steht" 215). Es bedarf also einer charakteristischen Verknüpfung der Abgabe auf der einen mit einem Zuschußsystem auf der anderen Seite.

2 3) Dicke, DÖV 68, 163 ff, 167; vgl. auch Götz, AÖR 85, 200, 215; BVerwG 6, 282, 288 f = NJW 58, 1153.

209) Im Ergebnis ebenso: Mohr, Diss. S. 125 ff, 134.

210) Götz, AÖR 85, 211 ff.

211) Dicke, DÖV 68, 163 ff, 167; vgl. auch Teil III.

212) Mohr (Diss. S. 119 f) unterscheidet zwischen öffentlichen Abgaben i. S. d. Finanzverwaltungsrechts und Abgaben mit öffentlich-rechtlichem Charakter. Die Ausgleichsabgaben zählen danach zu den letzteren. Vgl. dazu auch Teil III.

213) Götz, AÖR 85, 211.

214) Vgl. dazu Götz, AÖR 85, 211 ff; Dicke, DÖV 68, 167 f und die ausführliche Behandlung dieser Frage u. Teil III.

215) Götz, AÖR 85, 200 ff, 215.

Dies ist bei der Milchabgabe ²¹⁶⁾ der Fall. Bedingt durch die strukturelle Gliederung von Erzeuger- und Absatzgebieten mit ihren spezifischen Eigenarten und den unterschiedlichen Marktchancen, die aus Gründen einer gleichbleibenden geschlossenen Versorgung der gesamten Bundesrepublik mit einem der wichtigsten Grundnahrungsmittel, der Milch, notwendigerweise eine wirtschaftlich nicht vertretbare unterschiedliche Ertragslage zur Folge hätte, ist es unumgänglich, durch ausgleichende Maßnahmen den Interessen aller Marktbeteiligten gerecht zu werden.

Der Staat hat im Interesse der milchwirtschaftlichen Marktordnung und der angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit Milch und Milchprodukten für die Milcherzeuger Einzugs- und Absatzgebiete festgelegt. Dadurch je nach den Umständen werden die Erwerbsmöglichkeiten des einen begünstigt (Trinkmilchverwertung) und des anderen benachteiligt (Werkmilchverwertung). Die sich hieraus ergebenden Ungleichheiten in den Erwerbschancen müssen im Interesse des allgemeinen Wohles zwar in Kauf genommen werden, sie treffen den einzelnen jedoch von seinem Standpunkt aus ohne zureichenden Grund für eine Differenzierung oder Diskriminierung.

Wenn hier die Branche selbst durch ein ausgewogenes System von Abgabe und Ausgleichsleistung die Voraussetzungen für einen geordneten Markt schafft, dann fehlt der Erhebung dieser Abgabe der Steuercharakter.

Die milchwirtschaftlichen Ausgleichsabgaben sind für den Staat keine Einkünfte, sondern nur "durchlaufende Mittel", die getrennt von den allgemeinen Finanzmitteln verwaltet und in voller Höhe wieder an Privatwirtschaft ausgeschüttet werden ²¹⁷⁾.

Der Staat ist zwar Initiator und er überwacht das Ausgleichsgefüge auch um notfalls sogar eingreifen zu können. Getragen wird das System aber von der Wirtschaft selbst. Hier liegt also das Hauptgewicht. Die Milchabgabe ist somit eine wirtschaftsrechtliche Ausgleichsabgabe ²¹⁸⁾.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß § 23 MFG für die Beitreibung der Ausgleichsabgaben auf die Bestimmungen der Reichsabgabenordnung und ihre Durchführungsbestimmungen verweist, da sich diese Verweisung nur auf die Beitreibungsvorschriften und nicht auf die Reichsabgabenordnung in ihrer Gesamtheit bezieht ²¹⁹⁾.

216) Der Ausdruck Milchabgabe steht hier pauschal, gemeint ist Abgabe nach § 12, 12 a u. 20 a MFG.

217) Mohr, Diss. S. 123.

218) So auch: Füchsl, Diss. D § 2, S. 181 ff; vgl. BVerfG 8, 274, 317 = NJW 59, 475; 18, 315 L. S. Ziff. 2 = NJW 65, 435; Götz, AÖR 85, 203 f.

219) Vgl. genauer bei Mohr, Diss. S. 124.

e) Weitere landwirtschaftliche Marktordnungsgesetze; der Absatzfonds

Ihre stärkste Ausprägung hat die Wirtschaftslenkung in der Bundesrepublik wie auch in vielen anderen Ländern in den landwirtschaftlichen Marktordnungen gefunden (220).

Die gesetzlich geregelten Ausgleichsabgaben zeigen hierbei jedoch gleichsam nur die Spitze eines Eisberges an, der sich nach unten hin in einer Flut von Zusatz- und Ergänzungsregelungen fortsetzt.

Als Beispiele sollen nur einige flankierende Maßnahmen zum Milch- und Fettgesetz angeführt werden (221), um einmal aufzuzeigen, mit welchen Maßnahmen der Gesetzgeber der Überproduktion von Milch und Milcherzeugnissen zu Leibe rückt. Eine direkte Einwirkung zur Limitierung der Milchproduktion stellt die Prämienregelung für die Schlachtung von Kühen (222) und die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen dar. Ihre Durchführung beruht auf der Verordnung (EWG) Nr. 1975/69 des Rates der Europäischen Gemeinschaften (EG) vom 6. 10. 1969 (223). Nach den Richtlinien für die Bundesrepublik zu diesen Durchführungsverordnungen (224) erhält derjenige eine Prämie, der nach Verkauf oder Schlachtung seines Milchviehbestandes fünf Jahre lang auf eine weitere Tierhaltung verzichtet (225); es genügt jedoch auch schon die Verpflichtung, für die Dauer von fünf Jahren die gesamte Milcherzeugung zu denaturieren (226) (227).

Ein weiteres entscheidendes Element der milchwirtschaftlichen Marktordnung ist neben der Einteilung in Einzugs- und Absatzgebiete die Preisregelungsermächtigung des § 20 MFG, die oben schon angesprochen wurde (228).

220) Dicke, DÖV 68, 163.

221) Die ausführliche Behandlung dieser flankierenden Maßnahmen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

222) So konnte in RL-PF bei einem Rückgang der Zahl der Milchkühe um 21 % gegenüber dem Jahre 1955 erstmals im Jahre 1969 erreicht werden, daß die Milcherzeugung stagnierte und die Milchanlieferung sogar um rund 6000 t gegenüber 1968 absank. Vgl. RL-PF von A-Z 1971 S. 320 f.

223) Amtsbl. der EG Nr. L 252 v. 8. 10. 1969, S. 1; sowie der zu ihrer Durchführung erlassenen VO (EWG) Nr. 2195/69 der Kommission v. 4. 11. 1969 (Amtsbl. der EG Nr. L 278 v. 5. 11. 1969, S. 6) und der VO Nr. 600/70 v. 31. 3. 1970 (Amtsbl. der EG Nr. L 72 v. 1. 4. 1970, S. 57).

224) BAnz. v. 18. 11. 1969 Nr. 215 und v. 9. 4. 1970 Nr. 68.

225) II Ziff. 6 u. 7 der Richtlinien, BAnz. v. 18. 11. 1969 Nr. 215.

226) III Ziff. 18 ff, 19 der Richtlinien a. a. O.

227) D. h. wegschütten bzw. verfüttern.

228) Vgl. Dicke, DÖV 68, 163 ff, 165; Götz Wirtschaftssubventionen § 7, S. 75.

Ebenfalls der Stützung und Sanierung der deutschen Landwirtschaft dienen die Ausgleichsbeträge, die bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen nach Mitgliedstaaten der EWG und Drittländern gezahlt werden ²²⁹⁾.

Als zentrale Stelle wurde unter gleichzeitiger Zusammenfassung mehrerer anderer Organisationen der Absatzfonds geschaffen ²³⁰⁾.

Obwohl dieser Ähnlichkeiten mit dem Stabilisierungsfonds für Wein aufweist, handelt es sich bei den erhobenen Beiträgen aber nicht um Ausgleichsabgaben im Sinne der vorliegenden Untersuchung, da ein echter wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Ausgleich irgendwelcher Art nicht ersichtlich ist ²³¹⁾.

Der Absatzfonds dient der Markterschließung im In- und Ausland für deutsche Produkte der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft allgemein, § 2 Abs. 1 Absatzfondsgesetz. Dies mag als Einblick genügen, mehr konnte hier aus verständ-

229) Vgl. Bekanntmachung über die Gewährung von Ausgleichsbeträgen bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen nach a) Mitgliedstaaten, b) dritten Ländern v. 18. 5. 1971, BAnz. v. 19. 5. 1971 Nr. 93.

230) Vgl. dazu: Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsg) v. 26. 6. 1969 (BGBl. I, 635); VO über die Beiträge nach § 10 Abs. 8 des Absatzfondsg v. 29. 4. 1970 (BGBl. I, 445) dazu Bekanntmachung zur VO über die Beiträge nach § 10 Abs. 8 des Absatzfondsg v. 29. 4. 1970 (BAnz. Nr. 83); Satzung des Absatzförderungsfonds v. 23. 1. 1970 (BAnz. Nr. 28); Gesetz zur Änderung des Absatzfondsg v. 5. 8. 1970 (BGBl. I, 1177); 2. G. zur Änderung des Absatzfondsg v. 23. 3. 1972 (BGBl. I, S. 447) auf Grund dessen Art. 2 des Absatzfondsg v. 26. 6. 1969 am 12. 6. 1972 in seiner Neufassung vorgelegt wurde (BGBl. I, S. 1021).

231) Der Absatzfonds ist in der Finanzgestaltung eine vom Bundeshaushalt unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts (§§ 1 u. 10 Abs. 10 Absatzfondsg). Er erfaßt alle Erzeuger und Verteiler ernährungswirtschaftlicher Produkte, so z. B. auch die Fischindustrie (§ 10 Abs. 4-6 u. § 15 Abs. 2). Er ist eine Einrichtung, die zum großen Teil aus allgemeinen Steuergeldern gespeist wird (§ 10 Abs. 1 u. 2 Absatzfondsg) und damit einem bestimmten Personenkreis besondere wirtschaftliche Vorteile zugute kommen läßt. Die zur Deckung einzelner Unternehmungen dieses Fonds mit herangezogenen Aufwendungen der Abgabeverpflichteten werden deshalb im Gesetz zu Recht als Beiträge bezeichnet (§ 10 Abs. 1, 3 u. 4 Absatzfondsg). Vom Stabilisierungsfonds für Wein unterscheidet er sich trotz vieler Gemeinsamkeiten letztlich durch die indirekte Art seiner Betätigung, die in keiner Weise den Charakter eines Ausgleichs unter den Beteiligten in Erscheinung treten läßt. Vgl. dazu auch Mußgung in Festschrift Forsthoff S. 267.

lichen Gründen nicht angeschnitten werden.

6.) Die Ausgleichsabgabe nach § 7 Mühlengesetz und § 12 Mühlenstrukturgesetz

a) Das Mühlengesetz

Ein weiteres Beispiel für staatliche Eingriffe in den Bereich der landwirtschaftlichen Marktordnung stellen das Mühlen- und das Mühlenstrukturgesetz dar. Der Mühlenwirtschaft kommt die volkswirtschaftliche Aufgabe zu, die Bevölkerung mit einem der wichtigsten Grundnahrungsmittel zu versorgen. Was sich aber in Notzeiten - wie nach dem 2. Weltkrieg - bewährt und als absolut notwendig erwiesen hat, nämlich eine breitgefächerte und weitgestreute Mühlenindustrie²³²⁾, ist schon bald mehr und mehr ein Hindernis für eine Gesundung dieses Industriezweiges geworden²³³⁾. Das Mühlengewerbe litt an einer wachsenden Überkapazität, so daß es mit an erster Stelle zu den Industriezweigen gehörte, denen es nicht gelang, an dem allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung teilzuhaben²³⁴⁾ 235).

Diese Überkapazität ist eine Erscheinungsform der Strukturkrise²³⁶⁾, in die das deutsche Mühlengewerbe nach dem Zusammenbruch des sog. Dritten Reiches geraten ist.

Die Gründe hierfür sind vielfältig. Sie dürften hauptsächlich in falschen Investitionsentscheidungen zu suchen sein, da ein anpassungsgerechtes Verhalten sich jeweils am Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage orientieren muß²³⁷⁾. Nicht ohne Einfluß auf diese Fehlinvestitionen waren jedoch in erster Linie die staatlichen Eingriffe auf dem Agrarsektor, die teilweise unvorhersehbare Folgen für die Mühlenbranche hatten, wie etwa die Regelungen auf dem Getreidemarkt²³⁸⁾ 239). Nicht in dem Maße vorherzusehen war auch die ständige Ab-

232) Vgl. Clausen, Diss. S. 166.

233) Die Anzahl der Mühlen im Bundesgebiet betrug zwischen 1946 und 1951 "14584".

234) Vgl. Kamm, Diss. S. 1.

235) Zur Entwicklung in England, Holland, Belgien, Frankreich und der Schweiz vgl. Clausen, Diss. S. 23 ff.

236) Zur Definition vgl. Kamm, Diss. S. 70 m. w. N.

237) Vgl. Kamm, Diss. S. 79 u. S. 104.

238) Vgl. Kamm, Diss. S. 79 u. S. 104.

239) Beachte Kamm, Diss. S. 55 und 104.

nahme des Brot- und Mehlverbrauchs in der Bevölkerung 240) 241) 242). Eine weitere Ursache für die Entstehung der Überkapazität ist das Wirksamwerden des technischen Fortschritts, der das Wachstum der Branchenkapazität in einem eigendynamischen Prozeß beschleunigte 243).

In dieser Situation wurde im Jahre 1957 das Gesetz über die Errichtung, Inbetriebnahme, Verlegung, Erweiterung und Finanzierung der Stilllegung von Mühlen (Mühlengesetz) verabschiedet 244).

Hiermit wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Stilllegung von Mühlen geschaffen, die einzige Möglichkeit die man sah, um die immer bedrohlicher werdende Entwicklung zu stoppen und die Mühlenwirtschaft auf eine gesunde Basis zu stellen. Vor allem im Hinblick auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mußte die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Mühlengewerbes wiederhergestellt werden. Daß man mit diesem Gesetz allerdings nicht den "Stein der Weisen" gefunden hatte, wurde ziemlich bald klar.

Nachdem die Stilllegungsaktion erst zwei Jahre nach Inkrafttreten des Mühlengesetzes beginnen konnte 245), mußte man sich 1969 schließlich zu einer dritten Verlängerung dieser Aktion entschließen 246).

Die Maßnahmen gipfelten schließlich im Jahre 1971 in der Schaffung des Mühlenstrukturgesetzes 247) 248).

-
- 240) Vgl. Kamm, Diss. S. 79 ff; so sank der Verbrauch von Brot und Backwaren innerhalb von 10 Jahren (1950-1960) von 105 kg auf 80 kg je Kopf und Jahr.
- 241) 1966 betrug der Verbrauch von Mehl und Brot nur noch 71 Kilo pro Kopf der Bevölkerung. Seitdem sinkt der Mehlkonsum stetig um 1-2 Prozent, sodaß er im Augenblick etwa bei 65 Kilo liegen dürfte; vgl. Handelsblatt Nr. 59 v. 25. 3. 1971 S. 8.
- 242) Zu den Ursachen des Konsumrückgangs vgl. Kamm, Diss. S. 87.
- 243) Kamm, Diss. S. 88 f.
- 244) G. v. 27. 6. 1957 (BGBl. I, 664); gültig in der Fassung v. 1. 9. 1965 (BGBl. I, 1057), zuletzt geändert durch das 6. ÄndG (BGBl. 1969, I, 1405).
- 245) Vgl. Kamm, Diss. S. 3.
- 246) Zuletzt durch das 6. ÄndG (BGBl. 1969, I, 1405). Daraus ist unschwer zu folgern, daß eine zeitliche Begrenzung von Stilllegungsaktionen besser einer ständigen Anpassung an die tatsächliche Entwicklung weichen sollte.
- 247) Gesetz über abschließende Maßnahmen zur Schaffung einer leistungsfähigen Struktur des Mühlengewerbes (Mühlenstrukturgesetz) v. 22. 12. 1971 (BGBl. I, 2098) und VO über die Erhebung einer Abgabe nach dem MühlenstrukturG v. 27. 12. 1971 (BGBl. I, 2167).
- 248) Insofern war die Hoffnung von Kamm (Diss. S. 2) also verfrüht.

(1) § 7 Mühlengesetz

Anlaß für den Gedanken, die Mühlenwirtschaft durch Selbsthilfe zu sanieren, gab die nach dem zweiten Weltkrieg von der damaligen Bundesregierung gewählte Form der Wirtschaftsordnung, die "Soziale Marktwirtschaft" ²⁴⁹⁾, indem sie, vom Grundprinzip des freien Marktes ausgehend, die Rentabilität der einzelnen Mühlen infolge der wirtschaftlichen Entwicklung in Frage stellte.

Da man die "strukturelle Schrumpfung" ²⁵⁰⁾ als naheliegende und wirksamste Maßnahme erkannte, bildet die Frage der Stilllegung und ihrer Finanzierung das Kernstück des Mühlengesetzes,

Die freiwillige Stilllegung von Mühlen kann durch öffentliche Mittel gefördert werden, wenn ganz bestimmte Voraussetzungen wie etwa Höchst- und Mindestkapazität der Tagesvermahlung, die Einhaltung bestimmter Fristen, die Gewähr für eine 30jährige Stilllegung gegeben ist, und die Versorgung der Bevölkerung im bisherigen Absatzgebiet der stillzulegenden Mühle nicht gefährdet wird ²⁵¹⁾.

Die Entschädigungsgelder für die stilllegungswilligen Mühlenbesitzer werden in der Weise aufgebracht, daß dafür - einschließlich der Verwaltungskosten - "eine Abgabe von den Mühlen mit Ausnahme der Mühlen mit einer Tagesleistung bis zu einer Tonne erhoben wird ²⁵²⁾. Die Abgabe darf auf höchstens 2, 20 DM je Tonne Getreide festgesetzt werden; sie darf frühestens ab 1. Januar 1960 und längstens bis zum 31. Dezember 1975 erhoben werden" ²⁵³⁾. Neben den für die Rückzahlung und Verzinsung nebst Abdeckung des dafür erforderlichen Verwaltungsaufwandes aufzubringenden Mitteln, dient die Erhebung der Mühlenabgabe auch zur Zahlung von Pauschalbeträgen für die Stilllegung von Backschrotmühlen ²⁵⁴⁾, für Arbeitnehmerabfindungen ²⁵⁵⁾, sowie für Verwaltungskosten, die durch die Überwachung der Einhaltung o. a. Vorschriften des § 1 Abs. 1 Mühlengesetz entstehen ²⁵⁶⁾.

Eventuelle Überschüsse aus der Abgabe sollen der Förderung der Mühlenwirtschaft zugute kommen ²⁵⁷⁾.

249) Vgl. Kamm, Diss. S. 141 und 153 f.

250) Vgl. auch Strickrodt, HwStR Bd. I S. 13.

251) Vgl. § 7 Abs. 1 und ff MühlenG.

Im einzelnen ausführlich: Kamm, Diss. S. 160 ff.

252) § 7 Abs. 7 MühlenG.

253) § 7 Abs. 8 MühlenG.

254) § 7 Abs. 1 Ziff. 6 MühlenG.

255) § 7 Abs. 1 Ziff. 7 und Abs. 4 MühlenG.

256) § 7 Abs. 7 MühlenG.

257) § 7 Abs. 10 MühlenG.

(2) Die Rechtsnatur der Mühlenabgabe nach § 7 Mühlangesetz

Ist die Mühlenabgabe eine Steuer?

Eine allgemeine Steuer liegt nicht vor; es könnte sich höchstens um eine Zwecksteuer handeln.

Das äußere Erscheinungsbild von Zwecksteuer und Ausgleichsabgabe ist das gleiche²⁵⁸⁾, da auch bei der Aufbringung von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben zweckgebundene Einkünfte²⁵⁹⁾ auf Grund öffentlich-rechtlicher Geldzahlungspflicht erzielt werden. Trotzdem unterscheidet sich die Mühlenabgabe von einer Zwecksteuer²⁶⁰⁾. Zwar wird der Zahlungsmodus und die Höhe der Abgabe durch Verordnung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Einvernehmen mit den Bundesministern der Finanzen und für Wirtschaft mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt. Dem steht aber gegenüber, daß die ersten Initiativen schon im Jahre 1953, also längst bevor der Bundesgesetzgeber tätig wurde, vom Verwaltungsrat der Mühlenstelle ausging²⁶¹⁾. Des weiteren besteht die für die Abwicklung der Stilllegungsaktion verantwortliche Fondsverwaltung, das Bundesmühlenkontor, rein aus der Interessenvertretung des deutschen Mühlangewerbes, nämlich der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Handelsmühlen und dem Deutschen Müllerbund²⁶²⁾.

"Der Staat hat lediglich eine Finanzierungshilfe übernommen, die einmal in der durch das Mühlangesetz ermöglichten Eintreibung der Stilllegungsabgabe seitens der Mühlen besteht, zum anderen in der Übernahme der selbstschuldnerischen Bürgschaft, nach deren Übernahme erst über ein Bankenkonsortium die Gelder für die Stilllegung bereitgestellt werden konnten" ²⁶³⁾.

Aus all dem zuletzt genannten geht eindeutig hervor, daß die Durchführung und Finanzierung der Stilllegungsaktion eine Angelegenheit der Mühlenindustrie selbst ist; der Staat leiht dazu lediglich seine Autorität.

Deshalb ist die Mühlenabgabe auch keine Zwecksteuer.

Da sie dazu dient, durch Strukturverbesserung und Marktanpassung in einem industriellen Teilbereich einen wirtschaftlichen Ausgleich herbeizuführen, handelt es sich vielmehr, wie noch näher aufgezeigt wird, um eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe.

258) Götz, AÖR 85, 213; Dicke, DÖV 68, 167; vgl. auch Teil III.

259) Vgl. RFH, Bd. 33, 18 (22).

260) Vgl. Ausführungen in Teil III.

261) So ist im Jahresbericht der ADH (1953, S. 18) schon von einer "organischen Stilllegungsaktion" die Rede, vgl. auch Kamm, Diss, S. 140 f.

262) Vgl. Kamm, Diss, S. 165 f.

263) Kamm, Diss, S. 164.

b) Das Mühlenstrukturgesetz

Das "zweite Mühlengesetz" ²⁶⁴⁾ will die marktwirksame Vermahlungskapazität von derzeit 4,5 Millionen Tonnen um 750 000 Tonnen reduzieren ²⁶⁵⁾.

Nachdem die erste Stilllegungsaktion seit 1957 die Anzahl der Mühlen von rund 11 000 ²⁶⁶⁾ auf etwa 5 000 ²⁶⁷⁾ eingeschränkt hat, soll nun mit diesem Gesetz die endgültige Sanierung der Mühlenindustrie eingeleitet werden.

Vom 1. 1. 1972 ²⁶⁸⁾ an erhalten stilllegungswillige Mühlenbesitzer - soweit sie sich bis zum 31. 3. 1972 angemeldet haben ²⁶⁹⁾ - während der nächsten fünf Jahre ²⁷⁰⁾ einen Abfindungsanspruch von mindestens 20, - DM bis maximal 140, - DM je Tonne Getreideverarbeitung, wobei die Höhe des Anspruches vom Vermahlungsprodukt und der Höhe der Jahresvermahlung abhängig ist, zuzüglich einer einmaligen Abfindung von 1500 DM je unausgenützter Tagesleistung bisheriger Feinmehlherstellung ²⁷¹⁾. Diese Abfindungen werden jedoch nur gewährt, wenn durch die Stilllegung eine angemessene Streuung von Mühlen verschiedener Größenklassen im Bundesgebiet nicht beeinträchtigt wird, die stillzulegende Mühle nicht länger als ein Jahr geruht hat, die Tagesleistung mindestens eine Tonne Getreide beträgt und die Stilllegung für 30 Jahre sichergestellt ist ²⁷²⁾.

Die Grundfinanzierung der stillgelegten Kapazitäten erfolgt durch die übrigbleibenden Mühlen, die mehr als 600 Tonnen Jahresleistung erreichen ²⁷³⁾.

Die Tonnenabgabe beträgt 6, - DM ²⁷⁴⁾. Dabei ist zu beachten, daß die Mühlenbranche noch heute an den Kosten für die erste Stilllegungsaktion trägt - sie läuft erst 1975 aus ²⁷⁵⁾ -, die jede Tonne vermahlenen Getreides mit 2,20 DM

264) Gesetz über abschließende Maßnahmen zur Schaffung einer leistungsfähigen Struktur des Mühlengewerbes (Mühlenstrukturgesetz) v. 22. 12. 1971 (BGBl. I, 2098); VO über die Erhebung einer Abgabe nach dem MühlenstrukturG v. 27. 12. 1971 (BGBl. I, 2167).

265) Vgl. Handelsblatt Nr. 59 v. 25. 3. 1971, S. 8.

266) Vgl. Kamm, Diss. S. 12.

267) Vgl. Handelsblatt Nr. 59 v. 25. 3. 1971, S. 8.

268) Vgl. § 20 MühlenstrukturG.

269) § 4 Abs. 2 Ziff. 1 MühlenstrukturG.

270) Vgl. § 12 Abs. 1 MühlenstrukturG.

271) § 5 Abs. 1 und 2 MühlenstrukturG.

272) § 4 Abs. 2 Ziff. 2, 3, 4 u. 7 MühlenstrukturG.

273) § 12 Abs. 1 MühlenstrukturG.

274) § 12 Abs. 2 MühlenstrukturG; § 2 VO zum MühlenstrukturG a. a. O.

275) § 7 Abs. 8 MühlenG (BGBl. 1965, I, 1057).

belastet ²⁷⁶⁾. Der angenommene Finanzbedarf von 99 Millionen DM samt Zinsen ²⁷⁷⁾ wird durch eine Bundesbürgschaft in Höhe von 100 Millionen DM zusätzlich gesichert ²⁷⁸⁾.

(1) Die Abgabe nach § 12 Mühlenstrukturgesetz

Für diese Abgabe gelten die gleichen Gesichtspunkte, wie sie oben ²⁷⁹⁾ für die Mühlenabgabe ²⁸⁰⁾ dargelegt wurden. Es handelt sich hier um die abschließende Regelung einer Selbsthilfeeinrichtung der Mühlenwirtschaft. Die Unterstützung seitens der Bundesregierung besteht im wesentlichen in der Verleihung der Autorität und in der finanziellen Absicherung des Gesamtkomplexes.

(2) Der Abgabencharakter der Mühlenabgabe

Der Eingriff in die Mühlenwirtschaft ist zunächst ein staatlicher Eingriff wie jeder andere im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik.

Der Staat ermuntert Mühlenbesitzer zur Aufgabe und Stillegung ihres Mühlenbetriebes und offeriert dazu eine Stillegungsprämie.

Der Grund für diese Maßnahme liegt in einer bestehenden Überproduktion. Die Mühlen, die weiterproduzieren, übernehmen einen gewissen Teil des Vermahlungsdurchsatzes der stillgelegten Mühlen, dürfen also ihre Kapazität ausweiten, was zu einer größeren Rentabilität führt.

Ist das aber, wie Mai (S. 120 f) und Selmer (S. 200) behaupten, eine Leistung des Staates, für die die Mühlenbesitzer in Form der Mühlenabgabe eine Gegenleistung erbringen? Dazu muß man m. E. einmal untersuchen, wie es wäre, wenn nicht dem Staat sondern dem Markt die Regelung überlassen gewesen wäre. Dann würden die größeren Mühlen die kleineren bald an die Wand gedrängt haben. Sie würden in derselben Weise ihre Produktion ausweiten und die Marktbereiche der ausgeschiedenen Mühlen mit übernehmen.

Es würde also vom Ergebnis her dasselbe passieren, wie mit staatlicher Regie. nur vom sozialen und volkswirtschaftlichen Standpunkt her nicht ganz so zu denstellend.

Zusammenbrüche von Wirtschaftsträgern haben z. B. Arbeitslosigkeit zur Folge

276) Vgl. Handelsblatt Nr. 59 v. 25. 3. 1971 S. 8.

277) § 4 Abs. 1 MühlenstrukturG.

278) § 11 Abs. 2 MühlenstrukturG.

279) Vgl. o. S. 79 ff.

280) § 7 MühlenG a. a. O.

und andere Unannehmlichkeiten, zu Lasten aller Steuerzahler.

Was tut der Staat also wirklich?

Vereinfachend gesagt sieht er darauf, daß alles in geordneten Bahnen verläuft.

Die leistungstärkeren Mühlen bekommen, was sie ohnedies bekämen, nämlich ein größeres Absatzgebiet, aber, sie müssen dafür etwas zahlen, was sie ohne staatliche Regelung nicht müßten.

Die Verpflichtung zur Mühlenabgabe ist also keine Gegenleistung für eine staatliche Leistung, denn etwas, was ohnedies eintreten würde, kann nicht eine staatliche Leistung sein!

Durch die geordnete Stilllegung werden allenthalben soziale Härten vermieden und damit die Allgemeinheit entlastet. Auf der Grundlage der Solidarität gleicher Wirtschaftsträger ist die Zahlung der Abgabe auf der einen und die Möglichkeit der rationelleren Betriebsführung auf der anderen Seite eben jener Ausdruck des Gegenseitigkeitsverhältnisses, das Charakteristikum für die Ausgleichseinrichtung ist. Die Abgaben nach dem Mühlen- und Mühlenstrukturgesetz sind somit Ausgleichsabgaben.

In engem Zusammenhang mit dem Mühlen- und Mühlenstrukturgesetz steht das Getreidegesetz.

7.) Das Getreidegesetz

Das Getreidegesetz²⁸¹⁾ ist eines der wichtigsten und auch das erste der Wirtschaftsgesetze der Ernährungswirtschaft nach der Zeit des Reichsnährstandes und dem Ende des zweiten Weltkrieges, nach dessen Vorbild die übrigen Gesetze auf dem wirtschaftlichen Sektor erlassen wurden²⁸²⁾.

Marktordnung und Bewirtschaftung auf dem Gebiete der Getreide- und Futtermittelwirtschaft begannen im ersten Weltkrieg mit der Festsetzung von Höchstpreisen und Ausmahlungsvorschriften. Die Bewirtschaftung wurde der Reichsstelle und später der Deutschen Getreidehandels-gesellschaft mbH übertragen. Das nationalsozialistische Wirtschaftssystem schuf zunächst die Reichsstelle für Getreide, Futtermittel und sonstige landwirtschaftliche Erzeugnisse, eine Entwicklung, die in der Errichtung des Reichsnährstandes (G. v. 13. 9. 1933, RGBl. I, S. 626) ihren Höhepunkt fand.

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges verlief die Entwicklung in den einzelnen Besatzungszonen zunächst in verschiedenen Bahnen, bis mit der Errichtung

281) Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln (Getreidegesetz) i. d. F. v. 24. 11. 1951 (BGBl. I, S. 901).

282) Vgl. Modest, Getreidegesetz S. 5.

der Außenhandelsstelle für Getreide wieder eine gemeinsame zentrale Institution die Aufgabe übernahm.

Das Getreidegesetz ²⁸³⁾ schuf eine neue rechtliche Grundlage für die Marktordnung auf dem Getreide- und Futtermittelgebiet. Es ist im Gegensatz zum Mühlen- und Mühlenstrukturgesetz ²⁸⁴⁾ nicht befristet, da die Bundesrepublik ihren Getreidebedarf nicht voll aus eigener Erzeugung decken kann und somit auch in Zukunft eine Marktordnung auf dem Getreidesektor notwendig sein wird, zumindestens so lange, bis sie einmal im Rahmen der EWG von einer Regelung auf europäischer Ebene abgelöst wird ²⁸⁵⁾.

Der Frachtausgleich nach § 11 Getreidegesetz

Wie schon in anderem Zusammenhang festgestellt, spielt der Standort eines Erzeuger- oder Produktionsbetriebes eine entscheidende Rolle für den Wettbewerb. Ein Betrieb, der zum Absatzmarkt eine größere Entfernung hat als ein konkurrierendes Unternehmen, muß auf die Dauer gesehen im Wettbewerb unterliegen. Dies bezieht sich sowohl auf die landwirtschaftlichen Betriebe wie auf die Mühlen. Die Produktionsstufe ist hier also auf beiden Ebenen betroffen, sowohl was die Erzeugung als auch die Weiterverarbeitung und Veredelung betrifft.

Um nicht auf Grund eines ruinösen Wettbewerbs eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung zu gefährden, wurde deshalb mit Hilfe der Frachtausgleichsabgabe die Standortfrage isoliert und der Wettbewerb dadurch standortneutral gestaltet.

Der Frachtausgleich ist in der Form einer Abgabenerhebung gestaltet (§ 11 Abs. 1,

283) G. v. 4. 11. 1950 (BGBl. I S. 721) i. d. F. v. 24. 11. 1951 (BGBl. I S. 901).

284) Vgl. o. S. 79 ff.

285) Da in Europa die Gestehungskosten der landwirtschaftlichen Produkte, vor allem des Getreides, und damit die Handelspreise erheblich höher liegen als auf dem Weltmarkt, ist wohl noch auf lange Zeit ein Schutz gegen die übermächtige Konkurrenz aus Übersee notwendig. Die Beziehung mit der Weltwirtschaft wird zur Zeit durch ein Schleusensystem (die sog. Abschöpfung) geregelt, d. h. die Differenz der niedrigeren Weltmarktpreise zu den jeweils gültigen Inlandspreisen wird zu Zwecken der Allgemeinheit abgeschöpft und damit die Unterbietung der Inlandspreise durch Weltmarktpreise verhindert. Die dadurch aufkommenden Berräge werden zur Verbilligung der landwirtschaftlichen Ausfuhr (Herabschiebung auf Weltmarktpreise) sowie zur Finanzierung des strukturellen Umbaus der europäischen Landwirtschaft verwendet. Eine solche Abschöpfung findet zur Zeit auch noch - in geringerem Maße und auf bestimmte Produkte beschränkt - zwischen den Mitgliedsländern der EWG statt.

S. 1). Abgabepflichtig sind die Mühlen²⁸⁶⁾, was sich daraus ergibt, daß die Abgabe nicht nach der Menge des erzeugten oder veräußerten, sondern des verarbeiteten Getreides erhoben wird²⁸⁷⁾.

Die Abgabe geht an eine Frachtausgleichskasse. Diese bildet ein Sondervermögen²⁸⁸⁾.

8.) Das Zuckergesetz

Dem gleichen Prinzip wie das Getreidegesetz folgt auch das Gesetz über den Verkehr mit Zucker (Zuckergesetz) vom 5. Januar 1951²⁸⁹⁾.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es Zuckerüberschuß-²⁹⁰⁾ und Zuckermangelgebiete²⁹¹⁾.

Die Regelungen des Zuckergesetzes zielen deshalb bei Vermeidung unnötiger Frachtkosten unter Berücksichtigung der geographischen Lage der zuckerverarbeitenden Betriebe auf eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung ab. Neben anderen wichtigen Maßnahmen²⁹²⁾ ist das auch der für die vorliegende Arbeit allein relevante Frachtausgleich, § 5 Abs. 3 ZuckerG.

Wer den Frachtausgleich zu zahlen hat, und an wen er abzuführen ist, geht aus dem Gesetz nicht unmittelbar hervor. Die Tatsache aber, daß die Abgabe zur Erzielung eines einheitlichen Verbraucherpreises dienen soll, weist darauf hin, daß nur der Transport von der Raffinerie zum Verbraucher gemeint sein kann. Empfänger der Abgabe ist die sog. Frachtenkasse²⁹³⁾.

Die Preisregelung nach § 6 ZuckerG bezieht sich nicht nur auf die Erzeugerpreise. Im Bundesgebiet besteht auch ein einheitlicher Zuckergrundpreis für den Verbraucher, und zwar auch in den Gegenden, die frachtungünstig liegen und Zuschußgebiete sind. Dies ist nur dadurch gewährleistet, daß der erforderliche Frachtenausgleich auf der Fabrikationsstufe durch die Festlegung unterschiedlicher "ab Fabrik - Preise" durchgeführt wird. Demzufolge müssen die in Überschußgebieten liegenden Betriebe einen höheren Betrag in die Frachtenkasse abführen als die in den Zuschußgebieten liegenden Betriebe. Die Höhe der Abgabe

286) Vgl. dazu Götz, AÖR Bd. 85 S. 205 f.

287) Vgl. Modest, Kommentar § 11 Erl. III S. 117.

288) Modest, Kommentar § 11 Erl. III S. 118.

289) BGBl. I S. 47.

290) Z. B. Niedersachsen, Rheinland.

291) Z. B. Schleswig-Holstein, Westfalen.

292) Z. B. Versorgungsplan (§ 2), Einwurfsrecht (§ 5 Abs. 2), Festpreisregelung (§ 6), Marktverband (§ 7), Ein- und Ausfuhrüberwachung (§ 9 ZuckerG).

293) Vgl. Eichert-Wiersdorf, ZuckerG, Anm. § 5 S. 14.

ermittelt sich jeweils aus der Differenz zwischen der für eine bestimmte Fabrik festgelegten Parität und dem für das Bundesgebiet berechneten Frachtsatz. Aus der Frachtenkasse werden dann die tatsächlichen Frachtkosten aller Fabriken und die Lagerkosten für die Einlagerung in Zuschußgebieten bestritten ²⁹⁴⁾.

Die Rechtsnatur der Frachtausgleichsabgabe

Bei dem Frachtausgleich handelt es sich weder um eine Gebühr noch um einen Beitrag. Auch eine allgemeine Steuer scheidet aus. Charakteristisch ist, daß, wie auch bei den anderen hier untersuchten Abgaben, die Einkünfte aus der Abgabe zweckgebunden zu verwenden sind. Es handelt sich bei dieser Abgabe um einen vertikalen Ausgleich zwischen weiterverarbeitender Industrie und Erzeuger. Insoweit weicht sie von der "normalen" Ausgleichsabgabe ab, die in der Regel einen horizontalen Ausgleich zwischen Produzenten gleicher Produktionsstufe herbeiführen soll. Aber das ist nicht die einzige Abweichung. Der Frachtausgleich zeichnet sich dadurch aus, daß eine ganz bestimmte Gruppe von standortbegünstigten Unternehmen einer Branche sei es gleichartiger oder weiterverarbeitender Industrie, eine ebenso festgelegte Gruppe von standortbenachteiligten Unternehmen derselben Branche unterstützt. Auf diese Weise werden Konkurrenten gezwungen, durch Ausgleichung der äußeren Unterschiede ihre Marktvor- und -nachteile zu nivellieren. Damit erweisen sich die Frachtausgleichsabgaben als "unechte" Ausgleichsabgaben, da sie nicht in einem Gegenseitigkeitsverhältnis gewährt werden. Sie dienen vielmehr der Direktsubventionierung von Unternehmen zu Unternehmen und sind damit Umverteilungsmaßnahmen ²⁹⁵⁾. Dies zeigt, daß es Abgaben gibt, die faktisch einem "Ausgleich" dienen ohne Ausgleichsabgaben im Rechtssinne zu sein.

9.) Die Kohlenabgabe (Bergmannsgroschen)

In den Jahren zwischen 1917 und 1923 wurde in Deutschland eine Kohlensteuer erhoben.

Seit 1951 war die Kohle wiederum einer Abgabenbelastung unterworfen.

294) Vgl. Eichert-Wiersdorff, ZuckerG Anm. 5, Abschn. 3, der auch zwei Berechnungsbeispiele anführt.

295) Vgl. dazu genauer unten Teil III;
a. A. Götz, AÖR Bd. 85 S. 203, der den Getreide- und Zuckerfrachtausgleich als die u. a. bedeutsamsten Fälle von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben bezeichnet.

So sah das Gesetz zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaues im Kohlenbergbau²⁹⁶⁾ eine Abgabe auf die Kohle vor, die nach Kohlesorten gestaffelt war, ansteigend von 0,50 - 2,60 DM je Tonne entsprechend der Kohlensorte.

a) Die Art der Erhebung dieser Abgabe

Die Abgabe war von den Kohleverkaufsorganisationen für jede von den Kohlenbergbauunternehmen abgesetzte Tonne Steinkohle, Steinkohlenkoks, Steinkohlenbriketts und Pechkohle zu entrichten.

Für die Überwälzung der Abgabe traf das Gesetz besondere Vorkehrungen. Es verpflichtete die Bergbauunternehmen ebenso wie den gesamten Kohlenhandel dazu, die Abgabe bis zum Endverbraucher weiterzuwälzen, und sie in jeder Rechnung neben dem Preis besonders anzugeben²⁹⁷⁾. Damit war dafür gesorgt, daß dieser Zuschlag nicht mit in die Kalkulation einging, womit die Gefahr ausgeschaltet wurde, daß er über den Betrag der Abgabe hinaus erhöht werden konnte.

Für die kaufmännischen und steuerlichen Berechnungen der Abgabepflichtigen stellte diese Abgabe lediglich einen durchlaufenden Posten im Sinne des Umsatzsteuerrechtes dar²⁹⁸⁾, der aber nicht selbst der Umsatzsteuer noch einmal unterlag.

Die Kohlenabgabe wurde von den Hauptzollämtern verwaltet²⁹⁹⁾. Sie sollte in erhöhtem Umfang den Bau von Wohnungen für Bergarbeiter ermöglichen. Zu diesem Zweck wurden die Einnahmen aus dieser Abgabe einem Treuhandvermögen des Bundes zugewiesen³⁰⁰⁾, das bei den Girozentralen derjenigen Bundesländer eingerichtet war, in denen Kohlenbergbau betrieben wird³⁰¹⁾.

Die Ende der fünfziger Jahre einsetzende Bergbaukrise bot keinen Anlaß, die Erhebung der ohnehin nur auf die Jahre 1951 - 1959 befristeten Abgabe zu verlängern. Dies bedeutet jedoch nicht, daß das Treuhandvermögen nicht in der Lage wäre, den derzeit entwicklungsbedingt geringeren Bedarf an Bergarbeiterwoh-

296) G. v. 23. 10. 1951 (BGBl. I, 865) i. d. F. v. 4. 5. 1957 (BGBl. I, 418) und des 3. ÄndG v. 24. 8. 1965 (BGBl. I, 309).

297) § 1 Abs. 7 d. Gesetzes.

298) Vgl. Flämig, HwStR Bd. I S. 670; und ebenso im Bundeshaushalt, vgl. Mußnug, Festschrift Forsthoff S. 264.

299) Vgl. Mai, Diss. S. 24.

300) Nach Meilicke, Festschrift Bühler, S. 100 ein Verstoß gegen den Etatisierungszwang.

301) Vgl. Mußnug a. a. O. S. 264 Fußn. 18.

nungen aus den Zinsen der Vermögensmasse und den Tilgungsbeträgen zu befriedigen³⁰²⁾. Vielmehr lebt dieses Treuhandvermögen auf Grund der Rückflüsse aus früher gewährten Wohnungsbaudarlehen nach wie vor fort³⁰³⁾.

b) Der abgabenrechtliche Charakter

§ 1 Abs. 1 des Bergarbeiterwohnungsbaugesetzes bezeichnet die Abgabe ausdrücklich als eine Verbrauchssteuer³⁰⁴⁾ im Sinne der Reichsabgabenordnung. Dem stimmt Flämig zu mit der Maßgabe, daß es sich in diesem Rahmen wiederum um eine Zwecksteuer³⁰⁵⁾ handle.

Dem ist auch zuzustimmen³⁰⁶⁾, obwohl zunächst das Treuhandvermögen nach Art und Umfang der Zusammensetzung³⁰⁷⁾ ein pluralistischer Fonds zu sein scheint, was auf eine Ausgleichsabgabe hindeuten könnte.

Geht man jedoch von dem Erhebungs- und Verwendungszweck aus, so liegt der Steuercharakter klar auf der Hand. Es handelt sich keineswegs um einen Interessenausgleich innerhalb einer Solidargemeinschaft zwischen Erzeuger und Verbraucher.

Als das Gesetz geschaffen wurde, war die Industrie vor allem in hohem Maße auf eine reibungslose Kohlenförderung angewiesen, da zu dieser Zeit die industrielle Ölverwertung in Deutschland noch in den Anfängen steckte. Diese war aber nur gesichert, wenn man die "jeder Leistungssteigerung abträgliche Fluktuation der Belegschaften im Kohlenbergbau" durch eine gezielte Ansiedlung der Bergleute unterbinden konnte³⁰⁸⁾. Der Bergarbeiterwohnungsbau war ein Akt sozialer Intervention im Bereich bzw. im Rahmen der staatlichen Wirtschaftslenkung. Die Abgabe bildete letztlich eine Einnahmequelle des Staates, mit deren Hilfe er den sozialen Wohnungsbau für die Bergarbeiter forcierte.

Auf Grund der selben Konzeption, nur diesmal mit energiepolitischer Zielsetzung wird seit Ende 1972 / Anfang 1973 ein Vorschlag diskutiert, der wiederum den

302) Vermögensbestand nach Finanzbericht 1969 1, 584, 3 Mio DM; vgl. auch Flämig a. a. O.

303) Vgl. Mußnug a. a. O. S. 264.

304) Nach Meilicke a. a. O. S. 100 handelt es sich um eine besondere Verkehrssteuer, deren Verwendungszweck nicht mit dem GG in Einklang stehe.

305) Flämig a. a. O.

306) Mai, Diss. S. 24 spricht von einer Steuer mit sekundärer Zwecksetzung.

307) Vgl. Mai, Diss. S. 25.

308) Vgl. dazu die Regierungsbegründung in BT-Drucks. I/1949 Nr. 2388 S. 6.

Verbraucher zugunsten des Staates belasten soll ³⁰⁹⁾.

Nach den Vorstellungen des Bergbaues werden in Zukunft alle privaten und industriellen Endabnehmer einen Kohlezuschlag (Kohlepfennig) zum Preis für den elektrischen Strom aufbringen müssen, der die Mehrkosten decken soll, die den Elektrizitätswerken beim Verbrauch von Steinkohle anstelle von Heizöl entstehen. Ein solcher Ausgleich soll einmal die Attraktivität der Kohle steigern, zum anderen den Abbau der staatlichen Subventionen ³¹⁰⁾ bewirken.

Ob dieser Kohlezuschlag vom Finanzamt kassiert werden wird, oder ob er, in Anlehnung an den Bergmannsgroschen, als Sonderposten auf der Stromrechnung erscheint, wird ohne Bedeutung dafür sein, daß es sich auch hierbei um eine Zwecksteuer handelt, die als Verbrauchssteuer ausgestaltet ist.

10.) Die Schlachthofabgabe

Die Erhebung von Ausgleichsabgaben für Fleisch ist geregelt in § 1 Abs. 10 des Gesetzes über die Gebühren der Schlachtviehmärkte, Schlachthäuser und Fleischgroßmärkte (Fleischhallen) ³¹¹⁾.

Diese Vorschriften, die nach Maßgabe der Art. 123 bis 125 GG Bundesrecht geworden sind ³¹²⁾, berechtigen die Gemeinden nach Erlass einer entsprechenden Satzung, kommunale Abgaben für nicht in einem öffentlichen Schlachthof geschlachtetes Vieh zu erheben. Die Höhe dieser Abgabe beträgt in der Regel 0,08 DM je kg Fleisch, teilweise jedoch bis zu 0,15 DM/kg ³¹³⁾.

a) Zweck der Abgabe

Die Abgaben haben den Zweck, einen möglichst großen Teil der Schlachtungen auf den gemeindlichen Schlachthof zu konzentrieren, sofern ein solcher vorhanden ist.

309) Vgl. Die Welt Nr. 252 v. 28. 10. 1972 S. 9; FAZ Nr. 30 v. 5. 2. 1973 S. 11; WZ Nr. 140 v. 19. 6. 1973 S. 4.

310) Vgl. HB Nr. 39 v. 23. 2. 1973 S. 7.

311) Gesetz v. 5. 5. 1933 (RGBl. I, S. 242) zuletzt geändert durch die 2. VO zur Änderung schlachtviehrechtlicher Vorschriften v. 2. 11. 1941 (RGBl. I, S. 683). Zum Gesetzgebungsstand in den deutschen Ländern von 1868 an vgl. Brockhaus Konversationslexikon, Bd. 14, 1903 S. 476.

312) A. A. Hurst Dahmen, DÖV 57, 139 ff, 142.

313) Im Jahre 1967 beispielsweise betrug das Aufkommen aus dieser Abgabe ca. 35,2 Mio DM.

Dadurch soll einmal die effektive Ausnutzung dieser Einrichtung erreicht werden, bei Sicherung möglichst niedriger Schlachtgebühren.

Ein anderer Aspekt ist gesundheitspolitischer Natur. Die Konzentration aller Schlachtungen auf einen zentralen Ort soll die rechtzeitige Erkennung etwa von Viehseuchen und die Versorgung der Bevölkerung mit hygienisch einwandfreiem Fleisch garantieren. Und nicht zuletzt können auf diese Weise auch Preisregulierungen leicht vorgenommen werden, soweit es marktpolitisch opportun ist oder auf Grund einer allgemeinen Notlage erforderlich sein sollte ³¹⁴⁾, womit auch eine allgemein wirtschaftspolitische Zielsetzung deutlich wird.

b) Die zukünftige Entwicklung der Schlachthofabgabe

In den 5. Deutschen Bundestag wurde ein Gesetzentwurf eingebracht, der vorsah, die Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch schrittweise abzubauen ³¹⁵⁾.

Die Begründung zu dieser Gesetzesinitiative zielt mit ihrem Schwerpunkt dahin, daß diese Abgabe ihre marktlenkende Funktion nicht mehr erfüllen könne.

In der Vermarktung von Vieh und Fleisch habe sich nämlich eine Wandlung vollzogen, indem zunehmend die Schlachtung in den Erzeugergebieten mit anschließendem Versand in die Verbrauchergebiete erfolge. Die Erhebung der Ausgleichsabgabe wirke sich auf diese neue Art der Vermarktung lediglich verteuern aus ³¹⁶⁾.

Nachdem der 5. Bundestag diesen Gesetzesentwurf infolge Ablaufs der Wahlperiode nicht mehr verabschieden konnte, wurde er in den 6. Bundestag wiederum neu eingebracht ³¹⁷⁾.

Der Streit über den Beginn des Abbaus der Schlachthofabgabe, die nach Schätzungen immerhin zusammen mit der ebenfalls aufzuhebenden Ausgleichsabgabe auf Lebendvieh für die Gemeinden zu einem Einnahmenausfall von jährlich 40 - 45 Mio DM führen wird, wurde durch das am 16. 2. 1970 verkündete Gesetz ³¹⁸⁾ zur Änderung des Gesetzes über die Gebühren der Schlachtviehmärkte, Schlachthäuser und Fleischgroßmärkte (Fleischmarkthallen) dahingehend gelöst, daß der Abbau stufenweise in der Zeit vom 1. 1. 1971 bis zum 1. 1. 1977 erfolgt ³¹⁹⁾.

314) Vgl. Flämig HwStR, S. 399; vgl. auch VG Darmstadt, NJW 60, 980.

315) BT -Drucks. V/4226.

316) Vgl. Flämig HwStR, S. 399; vgl. dazu auch RL-PF von A-Z, 1971. In RL-PF soll ein Schlachthof-Strukturplan dem daraus resultierenden fiskalischen Problem Abhilfe schaffen.

317) BT -Drucks. VI/6, VI 144.

318) (BGBl. I, 1970 S. 177).

319) Vgl. Flämig, HwStR, S. 399.

c) Der Rechtscharakter der Schlachthofabgabe

Auf Grund der o. a. Zielsetzung hält das Bundesverwaltungsgericht diese Abgabe nicht für eine Steuer, sondern für eine wirtschaftslenkende Abgabe, da mit ihr nicht in erster Linie finanzielle, sondern wirtschaftslenkende Ziele verfolgt würden³²⁰⁾.

Demgegenüber neigt der BGH der Auffassung zu, diese "Ausgleichsabgabe" als Steuer anzusehen, da der Leistung der Abgabe keine Gegenleistung der öffentlichen Hand gegenüberstehe³²¹⁾.

Auch als Beitrag wird die Ausgleichsabgabe auf Fleisch gekennzeichnet³²²⁾. Gerade letzteres stimmt aber ganz sicher nicht. Wie oben schon näher ausgeführt³²³⁾ ist ein Kennzeichen des Beitrages, daß der potentiell Beitragspflichtige die Wahl hat, ob er von der öffentlichen "Veranstaltung" der Gemeinde Gebrauch machen will oder nicht. Dem ist aber bei den Schlachthöfen nicht so. Hier besteht ein Benutzungszwang³²⁴⁾ für alle im Einzugsbereich des Schlachthofes tätigen Metzger.

Die Schlachthofabgabe hat drei Komponenten:

Für Metzger, die ihr Schlachtvieh im Schlachthof verkaufsfertig aufbereiten, ist die Abgabe eine Benutzungsgebühr³²⁵⁾. Diese ist von dem o. a. Änderungs-gesetz völlig unberührt.

Für die Schlachtung im eigenen Betrieb³²⁶⁾ im Einzugsbereich eines Schlachthofes stellt sich die Abgabe - fällig im Augenblick der Verbringung von Fleischteilen etwa zur weiteren Bearbeitung in den Schlachthof - als eine Monopol-erzwingungsabgabe dar und gehört somit traditionell zu den Steuern³²⁷⁾.

Die dritte Alternative schafft erst die eigentliche "Ausgleichsabgabe"³²⁸⁾. Sie

320) BVerwG 7, 304 ff, 307; 15, 244.

321) BGHZ 10, 312 = NJW 53, 1785.

322) Vgl. Flämig HwStR, S. 399.

323) Vgl. Teil I S. 14 ff.

324) Zum Benutzungszwang vgl. Wolff, VerwR Bd. II § 99 III S. 339 ff.

325) Vgl. z. B. Teil A Nr. 7 der Satzung üb. d. Erhebung v. Gebühren für den Städt. Schlacht- und Viehhof in Worms v. 28. Nov. 1955.

326) Diese Fallgestaltung ist wegen des Benutzungszwanges nur denkbar für die Fälle von Eingemeindungen mit zeitlichen Ausnahmeregelungen.

327) Vgl. z. B. Teil B Nr. 5 a der o. a. Satzung i. d. F. d. Satzung v. 26. 3. 1973, Ortsrecht Loseblattausgabe 11, ErgLfg 1974.

328) Vgl. die Satzung über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf frisches Fleisch, das der Stadt Worms aus einer Schlachtung außerhalb des Stadtbezirks zugeführt wird v. 8. 12. 1969 i. V. m. der PolVO über den Städt. Schlacht- u. Viehhof und das Schlachtwesen in der Stadt Worms vom 26. 3. 1959.

wird fällig, wenn Frischfleisch aus einer Schlachtung außerhalb des Gemeindebezirks in das Gebiet der Schlachthausgemeinde eingeführt wird. Wie der BGH (a. a. O.) zu Recht ausführt, soll damit ein finanzieller Ausgleich für den Einnahmenausfall infolge der Nichtbenutzung des gemeindlichen Schlachthofes erreicht werden, um dessen Rentabilität nicht zu gefährden. Im Vordergrund steht also die Einnahmeerzielung, verbunden mit einer Dokumentierung des Monopols und dem wirtschaftspolitischen Ziel der Marktregelung über zentrale Schlachtplätze. Demgegenüber ist die Rechtsprechung des BVerwG ³²⁹⁾ recht widersprüchlich, wenn es ausführt, die Erhebung dieser "Ausgleichsabgabe" diene nicht der Sicherung der Einnahmen, um keine 5 Sätze weiter fortzufahren, daß die Unterhaltung der Schlachthöfe wesentlich durch die Ausgleichsabgabe mitfinanziert werde.

Zwar bewirkt die Abgabe ihrem Wesen nach einen Ausgleich für die Umgehung einer Monopolstellung, ihrem Rechtscharakter nach aber handelt es sich um eine Abgabe zur Einnahmeerzielung, die ohne Gegenleistung von allen erhoben wird, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft, § 1 AO.

Die Abgabe auf Frischfleisch, ist somit eine Steuer ³³⁰⁾, und zwar eine Verkehrssteuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis ³³¹⁾.

Für eine Ausgleichsabgabe fehlt ihr entgegen der Ansicht des BVerwG ³³²⁾ gerade deren entscheidendes Kriterium, nämlich die Verknüpfung der Abgabe mit einem Zuschußsystem auf Gegenseitigkeit.

329) Vgl. o. Fußn. 320).

330) Vgl. BGH 10, 312 = NJW 53, 1785.

331) So auch Hurst/Dahmen, DÖV 57, 139 ff, 140; a. A. BVerwG 7, 304 ff, 308, dessen Argumentation konstruiert erscheint und an der Wirklichkeit vorbeigeht. Es widerspricht jeder Erfahrung, daß ein Erzeuger sein Frischfleisch in einen Schlachthofbezirk einführt, seine Ausgleichsabgabe zahlt, es dann zur Veräußerung wieder ausführt und sich damit selbst seine Konkurrenzfähigkeit beschneidet. Vielmehr wird er in einen Schlachthofbezirk nicht mehr einführen, als seine geschäftlichen Interessen es erfordern. Dann aber erschöpfen sich die Wirkungen dieser Abgabe im Bezirk der Gemeinde.

332) BVerwG 7, 304.

11.) Die Filmabgabe (§ 18 FFG)

a) Der Grund ihrer Einrichtung und ihre Bedeutung für die deutsche Filmwirtschaft

Am 1. Januar 1968 trat das "Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films" in Kraft ³³³⁾. Ausgangspunkt war, nachdem es auch vorher schon durch alle Wahlperioden des Bonner Parlaments hindurch nicht an diesbezüglichen Anträgen und Entwürfen gefehlt hatte ³³⁴⁾, eine aus der Mitte des Bundestages am 15. März 1967 eingebrachte Gesetzesinitiative ³³⁵⁾.

Nach umfangreichen Beratungen und Anhörung mehrerer Sachverständiger im Wissenschaftsausschuß stimmten Bundestag (1. 12. 67) und Bundesrat (15. 12. 67) dem Gesetzesentwurf zu ³³⁶⁾.

Das Filmförderungsgesetz konnte somit am 22. Dezember 1967 im Bundesgesetzblatt verkündet werden.

b) Sinn und Zweck des FFG

Der Anlaß dieses Gesetzes

Die Situation vor Erlaß des FFG

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges hatte die deutsche Filmindustrie mit außergewöhnlichen Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen. Beschlagnahmungen des vorhandenen Filmmaterials durch die Siegermächte, Verlust der Produktionsanlagen durch Kriegsereignisse (Kampfhandlungen, Bombardierung) und die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen, die Einleitung von Entflechtungs-

³³³⁾ BGBl. 1967 I S. 1352 ff in der Neufassung vom 6. 5. 1974 (BGBl. I, 1048).

³³⁴⁾ Vgl. bei Fuchs, Diss. 1968, S. 152 ff m. w. N.

³³⁵⁾ Vgl. BT-Drucksache V/1545 = UFITA Bd. 50, 1967, S. 180 ff.

³³⁶⁾ Sehr ausführlich bei Weides in UFITA, Bd. 58, 1970, S. 66 ff; vgl. auch Finkelburg in UFITA Bd. 54, 1969, S. 114 ff.

³³⁷⁾ Nach dem Krieg übernahmen die Besatzungsmächte die Ufi (Ufa-Film-GmbH) als ein eingespieltes Instrument zur Reedukation der Deutschen. Im Jahre 1953 beauftragten sie den Bund, den Konzern mit allen Tochtergesellschaften zu liquidieren.

Mit Gesetz vom 5. Juni 1953 (BGBl. I, S. 276) war gemäß § 6 d. G. ein Entwicklungsausschuß gebildet worden, bestehend aus Beamten von fünf Bundesministerien und aus sechs Ländern. Dieser Ausschuß sollte gemäß § 1 d. G. die Reprivatisierung innerhalb zweier Jahre abgeschlossen haben. Aller-

und Reprivatisierungsmaßnahmen ³³⁸⁾ und nicht zuletzt auch die Währungsreform bildeten ein scheinbar unüberbrückbares Hindernis für einen Neuanfang; eine Weiterarbeit im bisherigen Rahmen war infolge aller Umstände sowieso ausgeschlossen.

Die Produktion und der private Verleih waren zunächst ganz verboten, bis einzelnen Filmproduzenten schließlich von den Besatzungsmächten Lizenzen erteilt wurden.

Da die Eigenkapitalbildung der zahlreichen kleinen Produktionsfirmen infolge der Währungsumstellung und des oben geschilderten Verlustes der Arbeitsgrundlagen nicht ausreichte, mußten Bund und Länder zunächst Bürgschaften ³³⁹⁾ übernehmen, um einmal einen Neubeginn überhaupt zu ermöglichen und zum anderen die deutsche Filmwirtschaft am Leben zu erhalten.

Die Rentabilitätsfrage konnte nämlich, obwohl die deutschen Filme von der Qualität her bald einen zufriedenstellenden Standard erreicht hatten, nicht in befriedigender Weise gelöst werden.

Das lag zum einen an dem überstarken Auslandsangebot, das den deutschen Markt bedrängte, mit ausschlaggebend war aber auch die Tatsache, daß man sich nicht nur auf die Produktion von Spielfilmen beschränken wollte. Letztere hatten sich als durchaus rentabel erwiesen, die Hersteller von Dokumentar- und Kulturfilmen befanden sich jedoch in einer besonderen Notlage.

Um das deutsche Filmschaffen in allen Sparten anzuregen, stiftete die Bundesregierung deshalb im Jahre 1950 einen Bundesfilmpreis ³⁴⁰⁾, der seit 1951 fast in

337) Fortsetzung:

lerdings zeigte sich die Unmöglichkeit der Erfüllung dieser zeitlichen Auflage bald. Der Abwicklungsprozeß ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Vgl. Wirtschaftswoche (o. Verf.) Nr. 47, 1971, S. 18 ff.

338) Vgl. dazu Füchsl, Diss. S. 4, Fußn. 13;

ebenso: Model-Creifelds, Staatsb. T. B., Nr. 837.

339) Von 1950-1955, vgl. dazu Füchsl, Diss. S. 81 VII, 1 m. w. N.; vgl. auch Schäuble, Diss. S. 75 f.

340) Vgl. Schäuble, Diss. S. 76; daneben für das Rechnungsjahr 50/51 20 000 000 DM als Ausfallbürgschaft des Bundes. Diese Bürgschaften gab es von 1951-1955. Sie hatten aber weder die strukturellen Mängel der deutschen Filmwirtschaft behoben, noch zu einer Verbesserung des künstlerischen Niveaus beigetragen.

Seit Januar 1956 Unterstützung durch ein Prämiensystem - Spielfilm- und Kulturfilmpremien. Gleichzeitig seit 1950 bzw. 1951 Deutscher Filmpreis (Bundesfilmpreis).

Im Rechnungsjahr 1964 z. B. waren für die Filmförderung des Bundes durch Filmpreise und Filmprämien DM 4 600 000 angesetzt. Alle staatlichen För-

jedem Jahr vergeben wurde. Maßgebend für dessen Verleihung und andere damit verbundene Vergünstigungen ³⁴¹⁾ war die Auszeichnung mit einem Prädikat, über das eine in Wiesbaden errichtete Filmbewertungsstelle ³⁴²⁾ entschied. Diese Einrichtung beruht auf einer Ländervereinbarung ³⁴³⁾ und ihre Bewertungen werden demzufolge in der gesamten Bundesrepublik anerkannt ³⁴⁴⁾. Ein verliehenes Prädikat bindet die Steuerbehörden der einzelnen Länder an diese Entscheidung und hat, nach Maßgabe der jeweiligen Landesgesetze, Steuervergünstigungen zur Folge ³⁴⁵⁾.

Daß diese Art der Unterstützung bei einer sich immer mehr verschlechternden Marktlage für den deutschen Film nicht ausreichte, wurde bald offenbar. In dem Bestreben, die Filmherstellung in Deutschland schon allein im Hinblick auf die kulturelle Funktion des deutschen Films nicht zum Erliegen kommen zu lassen ³⁴⁶⁾, wurde auf Grund des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v. 22. 12. 1967 (BGBl. I, 1352 ff) die Filmförderungsanstalt (FFA) gegründet.

Gemäß § 1 Abs. 1 FFG handelt es sich dabei um eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zur wirtschaftlichen Förderung des deutschen Films.

340) Fortsetzung:

derungsmaßnahmen haben indessen nicht verhindern können, daß der deutsche Film an die Grenze der künstlerischen Bedeutungslosigkeit herabgesunken ist (Schäuble, Diss. S. 77 f).

Der jüngste Vorschlag des Verbandes junger Filmproduzenten geht dahin, durch eine Novellierung des Filmförderungsgesetzes die Fernsehanstalten gesetzlich zu einer "allgemeinen Filmabgabe" zugunsten von Koproduktionen zwischen Film und Fernsehen zu zwingen. Dies dürfte jedoch insofern rechtlich problematisch sein, als man dann mit Gebühren, von den Fernsehteilnehmern erhoben, Zweige der gewerblichen Wirtschaft subventionieren müßte, vgl. DAS Nr. 7 v. 13. 2. 1972, S. 4.

341) Z. B. Ermäßigung d. Vergnügungssteuer vgl. VergnügungssteuerG RL-PF i. d. F. v. 29. 11. 1965; GVBl. S. 251.

342) Ausführlich vgl. Bergdolt, Diss. S. 55 f.

343) Ausführlich vgl. bei Roellenbleg, Diss. S. 4 f und 11 f; vgl. auch Schäuble, Diss. S. 74 f.

344) Über die Problematik von Staatsverträgen der einzelnen Länder der BRD untereinander, vgl. Roellenbleg, Diss. S. 5 f, 11 ff. Zum Begriff "Gemeinschaftseinrichtungen der Länder auf Bundesebene" vgl. Bergdolt, Diss. S. 24 ff, insbes. 39 f.

345) Vgl. Bergdolt, Diss. S. 55.

346) Vgl. BT-Drucksache IV (1962) Nr. 366, S. 2, 3 = UFITA Bd. 40, 1963, S. 76 ff.

Das Filmförderungsgesetz wendet sich an die privatwirtschaftlich organisierte deutsche Filmwirtschaft ³⁴⁷⁾. Diese soll durch eine gezielte Unterstützung wieder auf eine gesunde ökonomische Basis gestellt werden, und zwar zum Teil in Form einer Selbsthilfeeinrichtung unter Mitwirkung der Betroffenen ³⁴⁸⁾. Diese haben sich ihrerseits zu den Zielen, Grundsätzen und den wesentlichen Grundelementen der geplanten Förderungsmaßnahmen bekannt ³⁴⁹⁾.

Die Förderungsmittel setzen sich im wesentlichen aus zwei Komponenten zusammen. Abgesehen von den der Filmförderungsanstalt jährlich aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mitteln (§ 2 Abs. 1 Nr. 1, Hs. 2) fließen der Anstalt die Beträge aus der Filmabgabe zu, die nach § 18 FFG jeder gewerbliche Veranstalter einer entgeltlichen Vorführung programmfüllender Filme monatlich an die FFA zu entrichten hat.

Die Höhe der Abgabe pro verkaufte Eintrittskarte ist je nach Art der Filmvorstellung verschieden. Insgesamt ist die Filmabgabe zeitlich befristet; sie wird gemäß § 18 Abs. 2 FFG nach zwischenzeitlich mehrmaliger Verlängerung jetzt bis zum 31. Dezember 1978 erhoben.

Die Filmförderungsanstalt ist, wie schon angedeutet, die Stelle, in deren Hand die Förderungsmittel konzentriert sind und die für die Verteilung verantwortlich ist. Sie ist bundesunmittelbar und hat ihren Sitz in Berlin, § 1 FFG. Die aus Vorstand, Präsidium und Verwaltungsrat bestehende Anstalt, §§ 3-6 FFG, verteilt die Förderungsmittel entsprechend einem Haushaltsplan, § 22 FFG, im übrigen sind Satzungen aufzustellen, § 23 FFG.

Die Filmförderungsanstalt unterliegt der Rechtsaufsicht des Bundesministers für Wirtschaft, § 24 FFG. Hauptaufgabe der Anstalt ist es, die Qualität des deutschen Films auf breiter Grundlage zu steigern, § 2 Abs. 1 Nr. 1, 1. Hs. Daneben sollen auch deutsch-ausländische Co-Produktionen unterstützt, die Zusammenarbeit zwischen Film und Fernsehen gepflogen und ganz allgemein die Belange der Filmwirtschaft wahrgenommen werden, § 2 Abs. 1 Nr. 2-6.

Zu diesem Zweck gewährt die Filmförderungsanstalt Förderungshilfen an Produzenten zur Herstellung deutscher Filme, an Filmtheaterbesitzer zur Renovierung der Theater und an Einrichtungen zur Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland, § 2 Abs. 2 Nr. 1-3.

Der Vergabemodus der Förderungsmittel richtet sich nach §§ 7 bis 17 FFG. Schließlich hat die Anstalt auch noch die Aufgabe, die Fernsehnutzungsrechte der

347) Vgl. §§ 2 Abs. 2, 7 Abs. 1, 14 Abs. 1.

348) Vgl. § 18 FFG. Zur Situation des deutschen Films vgl. Fuchs, Diss. 1968, S. 11, IV, 3.

349) Vgl. Deutsch. B. T. 5. Wahlperiode, Sten. Protokolle.

geförderten Filme zu erwerben, § 2 Abs. 1 Nr. 5 und § 12 FFG,

c) Der Charakter der Filmabgabe nach § 18 Abs. 1 Satz 1 FFG

Die Aufbringung der Filmabgabe

Die filmwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen werden nach dem Wortlaut des Filmförderungsgesetzes aus den Erträgen einer Abgabe finanziert, die gewerbliche Veranstalter von entgeltlichen Filmvorführungen zu leisten haben. Erst subsidiär sieht § 2 Abs. 1 Nr. 1 zweiter Halbsatz FFG die Inanspruchnahme von Geldern aus dem Bundeshaushalt vor³⁵⁰⁾.

Die Heranziehung des Wortlauts des § 18 Abs. 1 Satz 1 FFG ermöglicht keine Antwort bezüglich der Rechtsnatur der Aufbringung und des Charakters der Filmabgabe. Es heißt dort lediglich, daß jeder gewerbliche Veranstalter einer entgeltlichen Vorführung von programmfüllenden Filmen im Bundesgebiet für jede verkaufte Eintrittskarte eine Filmabgabe in Höhe von 0,15 DM an die Anstalt zu entrichten hat. Die weiteren Sätze des § 18 Abs. 1 FFG betreffen lediglich die Modalitäten der Abgabenerhebung und brauchen an dieser Stelle nicht beachtet zu werden.

Die Frage, ob hier eine unentgeltliche Leistung im Sinne des Steuerbegriffes der Art. 105, 106 GG oder eine mit einer wirtschaftlichen Gegenleistung der öffentlichen Hand verknüpfte entgeltliche Geldleistung in Form eines Beitrages oder einer Gebühr oder eine wirtschaftsordnende Ausgleichsleistung innerhalb eines Wirtschaftszweiges erbracht wird, läßt sich nicht einfach durch den Hinweis darauf beantworten, daß § 18 Abs. 1 Satz 1 FFG allein den Filmtheaterbesitzer zum Schuldner der Filmabgabe erklärt.

Es ist deshalb eine nähere Untersuchung darüber angebracht, wie die Filmabgabe rechtlich zu qualifizieren ist.

(1) Ist die Filmabgabe eine Steuer?

Dem Begriff der "Steuer" wie er im Grundgesetz vorkommt, liegt die schon o. a. traditionelle Dreiteilung der öffentlich-rechtlichen Abgaben in Steuern, Beiträge und Gebühren zugrunde. Dies hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt entschieden, und zwar unter Hinweis auf die in § 1 der Reichsabgabenordnung ent-

350) Vgl. Finkelburg in UFITA 1969 Bd. 54, 117 III u. Fußn. 10 mit der Verweisung auf die Dokumentation "Filmförderung in der BRD" in UFITA 1969 Bd. 51, 174-192; sie sollen nach dem Gesetzeswortlaut eine sinnvolle Ergänzung für den Haushalt der Filmförderungsanstalt bilden.

haltene Definition der Steuer, die gemäß § 8 AO für alle Steuern des Reiches, der Länder, der Gemeindeverbände und der Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts gilt³⁵¹⁾. Ein Teil der in § 1 AO aufgeführten Merkmale trifft sicher zu.

So werden durch § 18 FFG hoheitlich allen laufende Geldleistungen auferlegt, auf die der Tatbestand des gewerblichen Veranstalters einer entgeltlichen Filmvorführung zutrifft.

Zweifelhaft ist aber, ob die Filmabgabe der Erzielung von Einkünften für ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen dient, da sie weder dem allgemeinen Bundeshaushalt noch sonst einem öffentlichen Haushalt zufließt. Die Filmabgabe wird vom Abgabenschuldner vielmehr an die Filmförderungsanstalt abgeführt, die die eingehenden Gelder ihrerseits in eigener Verantwortung im Rahmen des Filmförderungsgesetzes verwaltet. Die Tatsache der Verwaltungszuständigkeit allein soll jedoch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts³⁵²⁾ für die Frage, ob eine Steuer vorliegt oder nicht, keine Rolle spielen. Für die Ausgleichsabgabe nach § 12 Abs. 3 des Milch- und Fettgesetzes (MFG), die das Bundesverfassungsgericht nicht als Steuer ansieht, hat es jedoch ausgeführt³⁵³⁾:

"Die Ausgleichsabgabe ist ihrer Idee und Funktion nach eine Abgabe besonderer Art, keine Steuer. Dem entspricht ihre rechtliche Ausgestaltung: Sie fließt nicht in die Staatskasse und wird nicht von den Finanzbehörden verwaltet, sondern sie wird in besonderen Fonds in den Händen des Bundesernährungsministeriums oder der obersten Landesbehörden für Ernährung und Landwirtschaft angesammelt. Das Aufkommen muß in voller Höhe für die Zwecke des Ausgleichs verwendet werden, der Staat erhebt die Abgabe nicht für sich. Er tritt nur als Vermittler der innerhalb dieses geschlossenen Wirtschaftskreises erfolgenden Zahlung auf."

Das Bundesverfassungsgericht sieht die Tatsache, daß die Abgabe nicht von den Finanzämtern eingezogen wird, also offenbar als Indiz gegen die Annahme einer Steuer an. Aus diesem Grund kann bereits auch die Verwaltung der Filmabgabe, § 18 Abs. 1 Satz 3 FFG, als Indiz gegen die Annahme einer Steuer gewertet werden.

Aber dieser formale Gesichtspunkt ist nicht der einzige, der gegen die Annahme einer Steuer spricht. Daneben besteht auch ein schwerwiegendes materielles Moment. Durch das Filmförderungsgesetz sollte dem Staat durchaus keine neue Einnahmequelle in Form der Filmabgabe erschlossen werden.

Wie aus den Materialien zum Filmförderungsgesetz klar hervorgeht, sollte vielmehr eine Selbsthilfe der Filmwirtschaft unter Beteiligung des Staates in die

351) Vgl. dazu o. Teil I.

352) BVerfG 7, 244.

353) BVerfG 18, 315, 328.

Wege geleitet werden³⁵⁴⁾.

Die Filmabgabe stellt also eine erzwungene Stützungsaktion der Filmwirtschaft zur Erhaltung des deutschen Films dar. Sie dient in keiner Weise der Finanzbedarfsdeckung für die allgemeine Verwaltung. Da der Staat aus den Beträgen der Filmabgabe keine Einnahmen erzielt, ist diese auch keine allgemeine Abgabe. Es fehlt ihr damit also der Charakter einer Steuer³⁵⁵⁾.

(2) Ist die Filmabgabe eine Gebühr?

Charakteristisch für eine öffentlich-rechtliche Gebühr und Unterscheidungsmerkmal zu den beiden anderen öffentlichen Abgaben, Steuer und Beitrag ist, daß sie als Entgelt für die Inanspruchnahme einer besonderen Verwaltungsleistung entrichtet wird³⁵⁶⁾.

So ist etwa eine Gebühr zu entrichten für die Erteilung einer Baugenehmigung oder die Einrichtung eines Telephonanschlusses. Auch das Entgelt für die Ablegung einer staatlichen Prüfung oder für die Ausstellung eines Reisepasses ist eine Gebühr. An einer solchen Gegenleistung fehlt es aber bei der Entrichtung der Filmabgabe völlig.

Auch die Vergabe von Mitteln an die Filmtheaterbesitzer gemäß § 14 FFG ist keineswegs eine konkrete verwaltungsmäßige Gegenleistung, sondern nur eine Förderung in Form einer teilweisen nachträglichen und zweckgebundenen Rückerstattung der zuvor gezahlten Abgabe³⁵⁷⁾.

Die Filmabgabe ist somit keine Gebühr³⁵⁸⁾.

354) Vgl. Bericht der Bundesreg., BT-Drucksache IV Nr. 336 S. 5 = UFITA 1963, Bd. 40, 83; Abgeordneter Dr. Meineck im BT-Protokoll der 103. Sitzung am 14. 4. 1967 S. 4818 = UFITA 1968 Bd. 51, 199.

355) Im Ergebnis ebenso Weides, UFITA 1971 Bd. 59, 63 f m. w. N. Die gegen-
teilige Ansicht von Dörfeldt in Film u. Recht 1967 S. 154 ff, 164 ff be-
ruht auf einem früheren Entwurf des FFG (BT-Drucksache V/1545, S. 6 =
UFITA 1967, Bd. 50, 180 ff, 190) wonach laut Gesetzestext die Filmab-
gabe durch den Filmbesucher bei Lösung der Eintrittskarte zu entrichten
war; vgl. auch BVerfG 18, 315, 328; 8, 274, 316 ff; ebenso BVerwG 6,
134, 137; 14, 279, 280; 15, 240, 244; Götz AÖR 1960 Bd. 85, 200, 212.

356) Vgl. BVerfG 7, 244, 254; 18, 392, 396; 20, 257, 269;
BVerwG 2, 246, 247 f; 5, 136, 141; 12, 162, 165; 13, 214, 219;
Wolff, VerwR I, 7. Aufl. 1968 § 42 II a 2; Rupp, NJW 1968, 569, 570;
Stephan JurA 1970 ÖR II S. 50 (868) und o. Teil I.

357) Finkelburg, UFITA 1969, Bd. 54, 118.

358) Im Ergebnis ebenso: Selmer, Steuerinterventionismus, § 5 S. 206.

(3) Ist die Filmabgabe ein Beitrag?

Das FFG bestimmt, daß die Einnahmen aus der Filmabgabe unter bestimmten Bedingungen und nach einem festgelegten Modus zum Teil wenigstens an die Abgabepflichtigen wieder zurückgezahlt werden.

Hierin ist, wie oben schon dargelegt, zwar keine konkrete Gegenleistung zu sehen, eine gewisse Entgeltlichkeit liegt dem Verfahren aber zugrunde.

Ist also die Entgeltlichkeit, wenn auch nur zu einem gewissen Grade, das Merkmal des Beitrages?

Eine Hilfe könnte sich in § 9 des Pr. Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 anbieten.

Danach ist für den Begriff des Beitrages wesentlich, daß er der Deckung der Kosten für die Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen dient, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden, und daß er nur von denjenigen erhoben wird, denen hierdurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen.

Der Beitrag wird als Beteiligung der wirtschaftlichen Interessenten einer öffentlichen Einrichtung (Veranstaltung) erhoben ³⁵⁹⁾.

Auf die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung kommt es, im Unterschied zur Gebühr, nicht an ³⁶⁰⁾. Ausreichend aber auch erforderlich ist die Möglichkeit einer derartigen Inanspruchnahme. Hierin liegt die Gegenleistung, die ja den Beitrag von der Steuer abgrenzt ³⁶¹⁾.

Als Beispiele für öffentliche Abgaben in der Form des Beitrages können die Erschließungsbeiträge nach §§ 127 ff BBauG oder unter bestimmten Voraussetzungen auch die von den Gästen eines Kurortes zu entrichtende Kurtaxe ³⁶²⁾ dienen. Fraglich ist, ob die Filmabgabe damit vergleichbar ist. Abgabepflichtig sind die Filmtheaterbesitzer. Ihnen wird aber für die Filmabgabe keine Gegenleistung im Sinne des oben dargelegten und heute gültigen Beitragsbegriffes gewährt. Sie werden allenfalls dadurch mittelbar gefördert, daß ihnen die direkte Förderung der Filmproduzenten letztlich auch zugute kommt.

Das und die möglicherweise ihnen zukommende Förderungshilfe nach § 14 FFG,

359) Vgl. BVerfG 7, 244, 254; 9, 291, 297; 14, 312, 317; BFH, BStBl III 1965, 563; vgl. ausführlich o. Teil I.

360) Wolff, Allg. VerwR I § 42 II a 2; Ipsen, Die Rundfunkgebühr, S. 62 f; Tipke-Kruse, RAO § 1 Rdn. 10.

361) BVerfG 7, 244, 254; 9, 291, 297; 14, 312, 317; 18, 274, 287. Die Besonderheit der Beiträge für d. Sozialversicherung ist für die hier anstehenden Fragen ohne Bedeutung.

362) So auch Jellinek, Verwaltungsrecht § 17, S. 393, vgl. dagegen jedoch § 12 KABG von Preußen.

die der Sache nach ja lediglich eine bloße Minderung der zuvor gezahlten Filmabgabe bedeutet, ist aber kein wirtschaftlicher Vorteil aus einer öffentlichen Einrichtung im Sinne der o. a. Definition.

Den entscheidenden Ausschlag dürfte jedoch letztlich die Argumentation von Finkelburg geben ³⁶³).

In allen Fällen des früheren und jetzigen Rechts besteht der besondere wirtschaftliche Vorteil für den Beitragspflichtigen an und aus der öffentlichen Einrichtung niemals in Geld, sondern stets in nichtmonetären wirtschaftlichen Vorteilen, wie etwa bei den bereits erwähnten Erschließungs- und Kureinrichtungen.

Die Gewährung von Subventionen in Form von Zuschüssen, Förderungshilfen o. ä., der Empfang von finanziellen Mitteln also, kann dagegen niemals "öffentliche Einrichtung" im Sinne des Beitragsbegriffes sein.

Die Filmabgabe ist deshalb unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt ein Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne ³⁶⁴).

(4) Die Filmabgabe als Ausgleichsabgabe

Ob die Filmabgabe eine Ausgleichsabgabe ist, läßt sich schon durch die Gegenüberstellung mit der Definition ermitteln, die Volkmar Götz entwickelt hat:

"Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben sind ein Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, dazu bestimmt, Ungleichheiten in der Marktsituation zu Lasten einer jeweils marktbegünstigten und zugunsten einer jeweils marktnachteiligten Unternehmensgruppe auszugleichen. Sie sind Bestandteil eines zweiteiligen interventionistischen Gesamtvorganges, der auf der einen Seite nehmende (Abgabe) und auf der anderen Seite gewährende (Zuschuß, Erstattung) **Funktion** hat" ³⁶⁵).

Das Filmförderungsgesetz selbst bringt nicht definitiv zum Ausdruck, um welche Art von Abgabe es sich bei den an die Filmförderungsanstalt zu entrichtenden Beiträgen handelt. Eindeutig dagegen ist in dieser Hinsicht die Feststellung des Wissenschaftsausschusses ³⁶⁶).

Danach ist die Filmabgabe eine Ausgleichsabgabe, die von Gesetzes wegen den

363) Finkelburg UFITA 1969, Bd. 54, 119 m. w. N.

364) Anders noch Weises in UFITA 1963 Bd. 40, 56 f;
aber wohl nur im Hinblick auf den Entwurf, vgl. nämlich Weides, UFITA 1971, Bd. 59, 63 f u. 96;
im Ergebnis ebenso: Selmer, Steuerinterventionismus § 5 S. 206.

365) Götz, AÖR, Bd. 85, 1960, S. 200, 203.

366) BT-Drucksache V/2290, S. 5 = UFITA Bd. 51, 1968, S. 245.

Filmtheaterbesitzern auferlegt ist, faktisch aber auch die Produzenten und Verleiher zu der Aufbringung mit heranzieht, da sich die vom Filmtheaterbesitzer zu erbringende Abgabe auf die Höhe der Einnahmen auswirkt. Trotzdem läßt sich bei näherer Betrachtung die Filmabgabe nicht ohne weiteres in die Reihe der Ausgleichsabgaben einordnen. Sie weist gewisse Besonderheiten auf. In der Regel werden - wie aus der o. a. Definition ersichtlich ist - wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichseinrichtungen zu dem Zweck geschaffen, unterschiedliche Marktchancen zwischen miteinander konkurrierenden Unternehmen auszugleichen. Dies läßt sich beispielsweise an der Weinabgabe gut demonstrieren. Überwiegende Gründe des Gemeinwohls und nicht zuletzt auch das Interesse aller Glieder des betroffenen Wirtschaftszweiges rechtfertigen diese Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit ³⁶⁷⁾.

Der Ausgleich wird in der Regel jeweils so vorgenommen, daß auf Grund ihrer Lage zum Absatzmarkt oder zu den Rohstoffquellen begünstigte Unternehmen eines Wirtschaftszweiges, wie etwa bei der Mühlenabgabe oder dem Milchausgleich, oder Unternehmen, die bestimmte gesetzlich fixierte Normen erfüllen oder überschreiten, die ihnen auferlegten Abgaben an eine Ausgleichskasse (Fonds) leisten, aus der benachteiligten branchengleichen Unternehmen finanzielle Vorteile zufließen, bzw. strukturelle Maßnahmen finanziert werden, Begünstigte und Abgabepflichtige sind also durch gleichgerichtete wirtschaftliche Interessen in Bezug auf den Ausgleichszweck miteinander verbunden ³⁶⁸⁾.

Das Finanzierungssystem nach dem Filmförderungsgesetz unterscheidet sich in dieser Beziehung erheblich von den gewöhnlichen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichseinrichtungen.

Bei der Filmförderung geht es nicht um den horizontalen oder vertikalen Finanzausgleich innerhalb eines Wirtschaftszweiges zwischen konkurrierenden Unternehmen, etwa zu dem Zweck, trotz verschiedener struktureller Voraussetzungen eine einheitliche Preisgestaltung unter dem Gesichtspunkt der Bedürfnisse des Allgemeinwohls zu erreichen.

Die monetären Maßnahmen des Filmförderungsgesetzes sollen vielmehr der Überwindung der Strukturkrise der deutschen Filmwirtschaft dienen und zwar in der Weise, daß sich verschiedene Produktions- bzw. Vertriebsstufen eines einheitlichen Wirtschaftszweiges gegenseitig stützen und so ihre Existenz durch eigene Erhaltungsmaßnahmen gewährleisten ³⁶⁹⁾. Filmtheaterbesitzer, Ver-

367) Vgl. BVerfG 18, 315, 327 = NJW 65, 435, 436.

368) Vgl. Weides, UFITA Bd. 59, 1971, S. 65; Götz, AÖR Bd. 85, 1960, S. 215.

369) Wenigstens überwiegend, wenn man die Problematik der faktischen Aufbringung der Abgabe durch die Kinobesucher zunächst einmal außer Acht läßt; vgl. aber § 2 I Nr. 1, HS, 2 FFG und: § 9 II S. 3 i. d. F. d. von der Bundesregierung am 23. Jan. 1970 vorgelegten Entwurfs e. G. zur Änderung

leiher und Hersteller bringen die Filmabgabe gemeinschaftlich auf ³⁷⁰⁾, die beiden letzteren allerdings nur indirekt.

Dieser Belastung auf der einen, entspricht die Begünstigung der gesamten deutschen Filmwirtschaft auf der anderen Seite, indem aus einem Abgabefonds unter den im Gesetz einzel aufgeführten Bedingungen an die am stärksten belasteten Zweige des Gesamtbereiches "Filmwirtschaft" (Produzent und Filmtheaterbesitzer) Geldbeträge ausgeschüttet werden. Hinzu tritt noch eine mittelbare Förderung der Filmverleiher in Form einer Entlastung ihres Garantie- und Finanzierungsrisikos als Folge der unmittelbaren finanziellen Unterstützung der Filmproduzenten (vgl. § 7 Abs. 14 Ziff. 4 FFG) ³⁷¹⁾.

Trotz der Abweichung vom üblichen Schema liegt also hier ein echter Ausgleich, wenn auch, wie schon ausgeführt, zwischen nichtkonkurrierenden Bereichen eines einheitlichen Wirtschaftszweiges, vor. Zentrale Verwaltungs- und Verteilungsstelle der Erträge aus der Filmabgabe ist die Filmförderungsanstalt, eine öffentlich-rechtliche Ausgleichseinrichtung.

Unter Zugrundelegung dieser Kriterien stellt die Filmabgabe eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe dar.

369) Fortsetzung:

d. G. über Maßnahmen zur Förderung d. dt. Films v. 22. Dez. 1967 (BGBl. I, S. 1352), BT-Drucksache VI 508, sieht vor, daß unter bestimmten Voraussetzungen Haushaltsmittel des Bundes für die Zahlung von Zusatzbeträgen bereitgestellt werden.

Trotz der recht optimistischen Einschätzung, die die Filmförderungsanstalt in der Begründung der Gesetzesnovelle seitens der Bundesregierung erfährt, ist zu befürchten, daß das Millionendefizit der Anstalt weiter steigen wird, und der Bundeshaushalt sich in immer stärkerem Umfang genötigt sieht, zur Deckung der Finanzlücke einzuschreiten. Von einer wirklichen Verbesserung des alten Gesetzes kann nämlich nicht gesprochen werden. Zwar wurden einzelne Maßnahmen getroffen, um, wie z. B. bei der "blinden" Abgeltung der Fernsehrechte, einer weiteren Verschleuderung öffentlicher Mittel entgegenzutreten.

Auf das Ganze gesehen dürfte jedoch die gesamte Einrichtung ihren Hang zum Defizit behalten.

370) Vgl. dazu das oben Gesagte.

371) Weides, AÖR Bd. 59, 1971, S. 66.

12.) Der Schwerbeschädigtenausgleich

Fünf Jahre nach dem Ende des ersten Weltkrieges wurde die allgemeine soziale Versorgung der Kriegsbeschädigten durch Einweisung in geeignete Arbeitsplätze zum Zwecke der Rehabilitation ergänzt ³⁷²⁾. Nach dem Ende des 2. Weltkrieges erforderte die große Zahl der Kriegsoffer und Hinterbliebenen eine einheitliche Fortbildung des Rechts der Schwerbeschädigten. So entstand zunächst das Gesetz Nr. 81 v. 15. 9. 1947. Das Bundesversorgungsgesetz ³⁷³⁾, erreichte dann eine Vereinheitlichung des Versorgungswesens, legte jedoch für das Gebiet der Arbeits- und Berufsfürsorge nur gewisse Grundsätze fest, die der Erfüllung und Ergänzung durch eine besondere gesetzliche Regelung über die Beschaffung von Arbeitsplätzen für Beschädigte und Hinterbliebene, sowie für den Arbeitsschutz bedurften. Dieser Aufgabe versuchte der Gesetzgeber durch das Schwerbeschädigten-gesetz in mehreren aufeinanderfolgenden Fassungen ³⁷⁴⁾ und insgesamt vier Durchführungsverordnungen ³⁷⁵⁾ gerecht zu werden.

Die Anerkennung als Schwerbehinderter beruht heute nicht mehr wie ursprünglich auf einer Kriegsbeschädigung ³⁷⁶⁾, sondern wird z. B. all den Personen erteilt, die infolge gesundheitlicher Schädigung im Sinne der Bestimmungen über die Kriegsofferversorgung, die Soldatenversorgung durch Besatzungs- oder NS-Gewaltmaßnahmen, durch Arbeits- oder Dienstunfall bzw. Berufskrankheit auf Dauer um mindestens 50 % in ihrer Erwerbstätigkeit gehindert sind ³⁷⁷⁾.

Diesem Personenkreis kann gemäß § 2 SchwbG auf Antrag gleichgestellt werden, wessen Erwerbsfähigkeit um mindestens 30 % gemindert und dessen Arbeitssuche dadurch behindert ist.

Grundgedanke ist - wie schon angesprochen - die Rehabilitation ³⁷⁸⁾ der oben aufgezeigten Personengruppen, ihre Eingliederung in das Arbeits- und Erwerbs-

372) G. v. 12. 1. 1923 (RGBl. I, 57).

373) G. v. 20. 12. 1950 (BGBl. I, 791).

374) G. v. 16. 6. 1953 (BGBl. I, 389); G. v. 3. 7. 1961 (BGBl. I, 875); G. v. 14. 8. 1961 (BGBl. I, 1233) mit späteren Änderungen, die aber für die Abgabe selbst nicht von Bedeutung sind, in der Neufassung v. 29. 4. 74 (G. zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft - Schwerbehindertengesetz/Schwbg - BGBl. I, 1005).

375) DVO v. 18. 3. 1954 (BGBl. I, 40, 41), v. 30. 1. 1956 (BGBl. I, 57, 58); Neufassung der 2. u. 3. DVO v. 27. 2. 1955 (BGBl. I, 894) bzw. 21. 3. 1969 (BGBl. I, 243).

376) Deshalb auch die geänderte Benennung in der Neufassung des Gesetzes.

377) § 1 SchwbG, wo noch weitere Einstufungsgründe festgesetzt sind.

378) Vgl. dazu im einzelnen Monjau, Kommentar zum SchwbG § 9 Rdn. 4.

leben³⁷⁹⁾. Deshalb muß jeder Arbeitgeber eine bestimmte Anzahl von Schwerbeschädigten beschäftigen, und zwar öffentliche Verwaltungen mit mindestens 10 Arbeitsplätzen 10 %, öffentliche und private Betriebe mit mindestens 16 Arbeitsplätzen 6 %³⁸⁰⁾, worunter sich wiederum in angemessenem Umfang auch Schwerstbeschädigte³⁸¹⁾ (Erwerbsminderung mindestens 80 %) befinden müssen³⁸²⁾.

Dieser Beschäftigungspflicht sollen die Arbeitgeber durch freiwillige Entschließung nachkommen. Das geht schon daraus hervor, daß die im Gesetz aufgeführten Richtzahlen immer nur als Mindestzahlen genannt sind. Allerdings ist auch eine zwangsweise Einstellung im Gesetz vorgesehen³⁸³⁾.

Beschäftigungspflichtige Arbeitgeber unterliegen auch einer Anzeigepflicht. Sie haben durch entsprechende Gestaltung der Betriebsräume, Maschinen und Arbeitsplätze die Beschäftigung einer möglichst großen Anzahl von Schwer- bzw. Schwerstbeschädigten zu ermöglichen, wofür sie Beihilfen erhalten können.

Die Schwerbeschädigten unterstehen einem besonderen Kündigungsschutz, sie haben weiterhin Anspruch auf Berufsbildung und einen Zusatzurlaub von 6 Arbeitstagen³⁸⁴⁾.

Die Durchführung dieser Maßnahmen obliegt den Hauptfürsorgestellen für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene und der Bundesanstalt für Arbeit. Weiterhin bestehen beratende Ausschüsse bei der Hauptstelle der Bundesanstalt und jedem Landesarbeitsamt, sowie bei den einzelnen Arbeitsämtern besondere Vermittlungsstellen³⁸⁵⁾.

379) Nach einem Bericht der Bundesanstalt für Arbeit wurden 1971 insgesamt 139 200 Rehabilitationsfälle registriert, 17,2 % mehr als 1970. Ursache der Behinderungen waren vor allem Krankheiten und angeborene Leiden; auch die wachsende Anzahl der Verkehrsunfälle trug in den letzten Jahren zum Ansteigen dieser Ziffer bei, vgl. FAZ Nr. 181 v. 8. 8. 1972 S. 11.

380) § 3 SchwbG.

381) Gemäß § 1 SchwbG fallen hierunter z. B. Kriegsblinde, Hirnbeschädigte und Tuberkulöse. Dabei zählt jeder Platz für einen Schwerstbeschädigten soviel wie 2 Plätze für Schwerbeschädigte.

382) Eine Stadt von der Größe Frankfurts z. B. müßte in ihrer Verwaltung 698 Schwerbeschädigte beschäftigen, 1972 standen im Dienst der Stadt jedoch nur 493.

1971 mit dem vorgeschriebenen Personenkreis nicht besetzt waren: in Frankfurt 22 %, in Hanau 26 %, in Wiesbaden 29,1 %, in Marburg 32,5 % und in Gießen 37,7 % der Schwerbeschädigtenplätze, FR v. 19. 1. 1972.

383) §§ 10 ff SchwbG.

384) §§ 11 ff SchwbG.

385) §§ 20 ff SchwbG.

Erfüllt ein privater Arbeitgeber ³⁸⁶⁾ die oben beschriebenen Pflichten nicht, so hat er eine monatliche Ausgleichsabgabe von nunmehr 100,- DM für jeden Nichtbeschäftigten zu entrichten ³⁸⁷⁾.

Die rechtliche Charakterisierung dieser Abgabe ist noch umstritten,

Rechtscharakter des Schwerbeschädigtenausgleichs

Nach § 8 Abs. 1 SchwbG haben die Arbeitgeber für jeden unbesetzten Pflichtplatz die o. a. monatliche Ausgleichsabgabe zu entrichten,

Von der Abgabepflicht gibt es verschiedene Ausnahmen. So kann in bestimmten Fällen die Ausgleichsabgabe herabgesetzt oder erlassen werden. Solche Fälle lagen früher vor, wenn der Arbeitgeber trotz eigener Bemühungen seiner Beschäftigungspflicht nicht nachkommen und das zuständige Arbeitsamt ihm für seinen Betrieb geeignete Schwerbehinderte nicht nachweisen konnte. Dieser Passus ist nun weggefallen. Heute können Betriebe bis zu 30 Arbeitsplätzen von der Abgabepflicht gänzlich befreit werden, wenn im Zeitraum des Feststellungsbescheids mehr offene Pflichtplätze vorhanden sind als unterzubringende Schwerbehinderte ³⁸⁸⁾.

386) Die öffentlichen Arbeitgeber unterliegen zwar ebenfalls der Beschäftigungspflicht, brauchen jedoch bei Nichtbefolgung keine Ausgleichsabgabe zu zahlen, "da dies letztlich doch den Steuerzahler treffe", vgl. dazu Kayser in VdK-Mitteilungen 1968, 4368.

387) § 8 SchwbG; bereits im Jahre 1972 legte dazu das Bundesarbeitsministerium eine Novelle vor, an der seitens der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände heftige Kritik geübt wurde. Als unvertretbar wurde bezeichnet, daß bestimmte Erleichterungen für die Betriebe - wie die Möglichkeit, den Pflichtanteil für die Beschäftigung Schwerbeschädigter herabzusetzen und die Ausgleichsabgabe zu erlassen -, gestrichen werden soll. Kritisiert wird insbesondere, daß die Betriebe auch dann zur Zahlung der Ausgleichsabgabe verpflichtet werden sollten, wenn die Arbeitsverwaltung nicht in der Lage sei, behinderte Arbeitnehmer zu vermitteln. Die Arbeitgeberverbände weisen darauf hin, daß es heute keine Arbeitslosigkeit unter den Behinderten gebe. Gründe für eine Verstärkung der Zwangsmaßnahmen und für die Erhöhung der Ausgleichsabgabe von 50 auf 100 DM monatlich seien nicht zu erkennen. Aus einem "Gesetz des guten Willens" werde damit ein "Zwangsgesetz". Die Arbeitgeber vertreten die Auffassung, daß die Ausgleichsabgabe künftig nur erhoben werden solle, wenn sich die Betriebe im Einzelfall weigerten, ihnen vom Arbeitsamt angebotene Behinderte einzustellen, die im Betrieb beschäftigt werden könnten.

388) § 8 Abs. 6 SchwbG.

Weiterhin ist eine Möglichkeit der teilweisen Ablösung dadurch zu erreichen, daß ein Arbeitgeber vorwiegend Außenaufträge an Firmen gibt, die von der zuständigen Landesbehörde ausdrücklich als "Werkstatt für Behinderte" anerkannt sind ³⁸⁹⁾).

Die im einzelnen zu leistende Abgabe ist dem Arbeitsamt jeweils einmal im Jahr anzuzeigen und an die Hauptfürsorgestelle abzuführen ³⁹⁰⁾. Diese Stellen haben 40 % des Abgabenaufkommens an den beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gebildeten Ausgleichsfonds weiterzuleiten ³⁹¹⁾. Das Aufkommen aus der Abgabe unterliegt einer sehr detaillierten Zweckbestimmung mit einzelnen Schwerpunkten je nachdem, ob die Abgabe bei den Hauptfürsorgestellen verbleibt oder dem Fonds zugeführt wird. Die Hauptfürsorgestellen leisten regionale Arbeit, während der Fondsanteil zur Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen bereitgestellt wird, die überregional Interessen mehrerer Bundesländer auf dem Gebiet der Arbeits- und Berufsförderung Schwerbeschädigter dienen ³⁹²⁾. Die Verwaltung des Aufkommens aus dieser Abgabe erfolgt je gesondert ³⁹³⁾.

Eine der ersten veröffentlichten Entscheidungen nach dem 2. Weltkrieg, in der ein Gericht zum Charakter der Schwerbeschädigtenabgabe Stellung nimmt, dürfte die des LG Nürnberg-Fürth sein ³⁹⁴⁾.

Das Gericht bezeichnet diese Abgaben als "Ablösungsgelder", die aber weder als Beiträge noch als Gebühren oder gebührenähnliche Abgaben angesehen werden könnten, da sie weder die Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung noch einen "einseitig auferlegten Zuschuß eines am Bestand einer öffentlichen Einrichtung Beteiligten" darstellten. Die "Schwerbeschädigten - Pflichtplatz - Ablösung" sei vielmehr eine Steuer, zumindestens beruhe die Abgabeforderung auf einem "steuerähnlichen Gefälle".

Böhle-Stamschräder verneint den Steuercharakter dieser Abgabe, und beschränkt sich auf einzelne Hinweise, ohne selbst konkret Stellung zu nehmen.

Im Ergebnis ebenso wie das LG Nürnberg-Fürth nimmt das BayObLG ³⁹⁵⁾ in einer Entscheidung zu dieser Abgabe Stellung. M. E. sind beide Gerichte auf dem richtigen Weg gewesen, sie haben sich aber ihre Entscheidungen dadurch schwer gemacht und eine Gegenposition im Sinne Böhle-Stamschräders ³⁹⁶⁾ geradezu pro-

389) §§ 53 und 56 SchwbG.

390) §§ 10 und 9 Abs. 2 SchwbG. Zur Praxis der Abgabenerhebung vgl. auch Kayser a. a. O. S. 438.

391) §§ 8 Abs. 4 und 9 Abs. 1 SchwbG.

392) § 9 Abs. 1 SchwbG.

393) §§ 8 Abs. 4 u. 5; 9 SchwbG.

394) In NJW 51, 808 mit Anmerkung Böhle-Stamschräder, ebenda.

395) In NJW 53, 1708.

396) a. a. O.

voziert, weil sie diese Abgabe ohne Differenzierung als "Ablösungsabgabe" bezeichneten und damit gerade bei den von ihnen behandelten Fällen von einer falschen Definition ausgegangen sind.

Der Schwerbehindertenausgleich hat, wie das Gesetz deutlich ausweist, zwei Komponenten. Daran hat sich auch durch die Neufassung nichts geändert. Sein Wesen erschließt sich m. E. aus dem Zweck der Abgabe.

Auf den ersten Blick stellt diese Abgabe einen Eingriff in das Wirtschaftsleben und speziell in die freie Entscheidung des Unternehmers dar. Hier wird die Wirtschaft zugunsten einer sozial schwachen Gruppe zu einer sozialen Haltung verpflichtet, die sie sonst zumindestens in diesem Ausmaß nicht einnehmen würde - ein Ausfluß der sozialen Komponente unserer Marktwirtschaft. Wie etwa bei der Hebammenabgabe oder beim sog. Bergmannsgroschen beruht diese Abgabepflicht also auf einer sozialen Intervention des Staates.

Als Ablösungsabgabe konnte sie (nach der alten Regelung) nur in ihrer ersten Variante gelten.

So bestimmte § 7 Abs. 1 des SchwbG:

Die Hauptfürsorgestelle kann im Einzelfall zulassen, daß Arbeitgeber ihrer Pflicht zur Beschäftigung Schwerbeschädigter dadurch genügen, daß sie Schwerbeschädigten

- a) eine Kleinsiedlung oder ein Eigenheim überlassen, wenn damit eine Existenzsicherung verbunden ist,
- b) eine geeignete Wohnung in der Rechtsform des Wohnungseigentums oder in der Form des Dauerwohnrechts überlassen, sofern die Wohnungsbeschaffung Voraussetzung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit des Schwerbeschädigten ist,
- c) sonstige, der Arbeitsfürsorge für Schwerbeschädigte dienende angemessene Leistungen gewähren.

Hier lag eine echte Ablösung darin, daß durch die Erfüllung einer der aufgeführten Voraussetzungen der betreffende Arbeitgeber auf Dauer von seiner Verpflichtung zur Beschäftigung Schwerbeschädigter frei wurde.

Ebenso verhielt es sich nach § 7 Abs. 2 SchwbG, wonach ein Arbeitgeber seiner Beschäftigungspflicht ganz oder wenigstens teilweise dadurch genügen konnte, daß er einem anderen Arbeitgeber die Beschäftigung Schwerbeschädigter über die für diesen maßgebliche Pflichtzahl hinaus ermöglichte³⁹⁷⁾.

Ganz anders dagegen verhält es sich mit der zweiten und nunmehr einzigen Komponente.

Sie ist keine wirkliche Ablösungsabgabe, wie etwa die Baden-Württembergische Feuerwehrabgabe, die Garagenabgabe oder vermutlich der neue Wehrpflichtausgleich.

397) Eine Entsprechung fand sich in § 9 Abs. 4 SchwbG. Diese beiden Möglichkeiten sind nun in der Neufassung des G nicht mehr vorgesehen.

Bei diesen drei Abgaben tritt wie bei der ersten Variante der früheren Schwerbeschädigten-Ausgleichsregelung eine dauernde Befreiung für die Zukunft und damit eine Ablösung von Verpflichtungen ein.

Die Abgabe, die nach § 8 SchwbG fällig wird, muß, was ein Zeichen für die echte Ablösungsabgabe ist, ja auch nicht im Vorhinein dafür gezahlt werden, daß der betreffende Arbeitgeber keine Schwerbeschädigten zu beschäftigen braucht, sondern im Nachhinein, eben weil er keine entsprechenden Arbeitsplätze bereit gestellt bzw. mit Schwerbeschädigten besetzt hat. Ein weiteres Indiz für diese These liefert § 8 Abs. 1 S. 2 SchwbG, wonach die Zahlung der Ausgleichsabgabe die Pflicht für die Beschäftigung Schwerbeschädigter nicht aufhebt.

Die Abgabe ist somit ein nachträglicher Ausgleich in der Belastung, um zu erreichen, daß alle Unternehmen, auf die das Schwerbehindertengesetz Anwendung findet, wenigstens eine annähernd gleiche Behandlung erfahren.

Aus der Luft gegriffen sind aber die Bedenken von Böhle-Stamschräder³⁹⁸⁾ dennoch nicht. Es liegt in der Tat ein leichter Vorteil in der Abführung der Abgabe gegenüber der Einrichtung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte wenigstens in einigen Bereichen der Wirtschaft und abgesehen von der Einrichtung einer speziellen Werkstatt für Behinderte, die, wie schon ausgeführt, besonderer Förderung unterliegt³⁹⁹⁾. Würde man also streng an der Formulierung des Reichsgerichts⁴⁰⁰⁾ festhalten, wonach die "Steuerähnlichkeit nicht ohne das entscheidende Merkmal, das Fehlen einer genauen Beziehung der Geldleistungen zu bestimmten Vorteilen", gegeben sein könne, dann könnten wirklich Zweifel an der Steuerähnlichkeit auftauchen. Die Unsicherheit verschwindet jedoch in dem Augenblick, wo man den Ausdruck "genaue Beziehung" als das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung definiert. Dann wird deutlich, daß der in gewissem Umfang vorhandene tatsächliche Vorteil eine (ungewollte) Nebenerscheinung der praktischen Gegebenheiten ist, aber keineswegs eine Leistung des Staates.

Das Aufkommen aus der Abgabe fließt nicht in die Staatskasse, sondern in einen Sonderfonds⁴⁰¹⁾, dient also somit nur bedingt der Erzielung von Einkünften, nämlich nur insoweit, als der Staat damit Aufgaben erfüllen kann, für die sonst allgemeine Steuergelder aufgewendet werden müßten.

Die Abgabe unterliegt also einer Zweckbindung, was aber ihre Natur als Steuer ebensowenig beeinflußt, wie die Tatsache, daß die Abgabe nicht in einem

398) a. a. O.

399) Ein Arbeitgeber hat für Schwerbehinderte höhere Aufwendungen; so z. B. schon allein durch den bezahlten Zusatzurlaub, vgl. Becker, Komm. § 9 Anm. 1, S. 179.

400) RGZ 131, 137 sowie 156, 366.

401) Vgl. 3. DVO zum SchwbG §§ 1 u. 2.

Steuer-gesetz verankert ist.

Die Schwerbeschädigtenabgabe ist demnach eine Zwecksteuer mit Ausgleichscharakter, letzteres nicht im Sinne einer echten Ausgleichsabgabe. Obwohl sie, wie schon ausgeführt, in die Wirtschaft eingreift, wirkt sie sich nur sehr bedingt wirtschaftslenkend aus, da sie alle diejenigen Betriebe, auf die das Schwerbeschädigtengesetz Anwendung findet, gleichmäßig belastet und deshalb eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit oder gar eine Verzerrung des Wettbewerbs ziemlich unwahrscheinlich ist.

13.) Die Hebammenabgabe

Das Hebammengesetz vom 21. 12. 1938 ⁴⁰²⁾ ⁴⁰³⁾ und die Durchführungsverordnungen der einzelnen Länder zu diesem Gesetz ⁴⁰⁴⁾ regeln die Berufszulassung und -ausübung des Hebammenberufes. Die Besonderheiten dieses Berufes bringen es mit sich, daß eine Zulassung u. a. ⁴⁰⁵⁾ nur auf Grund einer Niederlassungser-

402) HebG (RGBl. I, 1893 - abgedruckt auch in Zimdars-Sauer-Koch-Bernhardt, HebG, S. 13 ff) mit spät. Änd. i. V. m. d. G v. 4. 1. 1954 (BGBl. I, 1) nebst noch z. T. fortgeltender 1. DVO v. 3. 3. 1939 (RGBl. I, 417), 2. DVO v. 13. 9. 1939 (RGBl. I, 1764) und 6. DVO v. 16. 9. 1941 (RGBl. I, 561); dazu die Ausbildungs- und Prüfungsordnung v. 25. 3. 1963 (BGBl. I, 167).

403) Fehlte früher jede Aufsicht über die Hebammen, so wurde in Deutschland seit dem 15. Jhdt. das Hebammenwesen durch Erlasse einzelner Städte geregelt und eine gewisse Garantie für eine sachgemäße Ausbildung erstrebt. Besondere Lehranstalten für Hebammen wurden jedoch erst 1728 in Straßburg und 1751 in Berlin gegründet. Als Kuriosum verdient festgehalten zu werden, daß noch im 1900 uneheliche Mütter nicht Hebamme werden durften, vgl. Brockhaus Konversationslexikon Bd. 8, Leipzig 1902, S. 912 f.

404) So etwa für Bayern: VO über den Vollzug des HebG v. 27. 10. 1959 (GVBl. S. 248); für Niedersachsen: VO v. 6. 1. 1951 (GVBl. S. 5) i. d. F. v. 18. 12. 1956 (GVBl. S. 246); zur Regelung in Hessen vgl. v. Brünneck, DÖV 1957, 883 f; für Baden-Württemberg: VO v. 22. 12. 1952 (GBl. S. 65) i. d. F. v. 1. 2. 1958 (GBl. S. 82); für RL-PF geregelt in der Sammlung des als Landesrecht fortgeltenden ehemaligen Reichsrechts (GVBl. 1972 Sondernummer 1 a S. 50 ff).

405) Etwa mangelnde Zuverlässigkeit oder Eignung, §§ 6 - 9 HebG.

laubnis⁴⁰⁶⁾ erfolgt, der eine Bedürfnisprüfung vorausgeht. Andererseits garantiert der Staat den Hebammen ein Mindesteinkommen⁴⁰⁷⁾.

Gerade in diesem Zusammenhang bedarf eine Abgabepflicht der Hebammen besonderer Beachtung, die gemeinhin als Hebammenabgabe bezeichnet wird. Die gesetzliche Regelung hierzu sieht folgendermaßen aus:

§ 14 HebG 408)

- (1) Den Hebammen mit Niederlassungserlaubnis wird ein jährliches Mindesteinkommen gewährleistet. Der Träger der Gewährleistung ist das Land . . .
- (2) Den Hebammen mit Niederlassungserlaubnis wird in Höhe desjenigen Betrags, um den ihr jährliches Einkommen aus der Berufstätigkeit hinter dem gewährleisteten jährlichen Mindesteinkommen zurückbleibt, ein entsprechender Zuschuß vom Träger der Gewährleistung gewährt.
- (3) . . .
- (4) Hebammen mit Niederlassungserlaubnis, die jährlich in einer größeren als der vom Träger der Gewährleistung zu bestimmenden Zahl von Fällen Hebammenhilfe leisten, haben einen Teil der Einkünfte aus ihrer Berufstätigkeit an den Träger der Gewährleistung abzuführen; dabei können die örtlichen Verhältnisse und der Familienstand der Hebammen berücksichtigt werden. Die näheren Vorschriften werden . . . durch . . . Landesverordnung . . . erlassen. Die hiernach abzuführenden Beträge werden im Verwaltungswege einzogen.

Die Begründung für eine solche Abgabe wird aus der besonderen Natur und Ausgestaltung des Hebammenberufes gegeben. Es handelt sich um einen staatlich gebundenen Heilberuf⁴⁰⁹⁾, der aus Gründen des Gemeinwohls⁴¹⁰⁾ einer ausgeprägten Reglementierung unterworfen ist.

Charakteristikum dieses Berufes ist, daß der Staat die Tätigkeit der Hebamme

406) § 10 Abs. 2 HebG. Zu der wechselseitigen Beziehung von Niederlassungserlaubnis und Mindesteinkommen vgl. OVG Berlin, NJW 55, 1004; BVerwG 3, 254 = NJW 56, 1531; BVerwG 17, 353 = NJW 64, 1194, 1196. Die Gewährleistung des Mindesteinkommens ist an keine Altersgrenze gebunden, BVerwG 20, 119. Allgemein hierzu: von der Bach, DVBl. 57, 336 ff.; sowie Hartwich, Sozialstaatsgebot S. 138.

407) § 14 HebG sowie DVO'en der Länder, s. o. Fußn. 404).

408) G. v. 21. 12. 1938 (RGBl. I, 1843) gehört nach ständ. Rspr. dem Bundesrecht an; BVerwG 9, 334 = NJW 60, 738 L = DVBl. 60, 363; mit Ausnahme des § 14 Abs. 4, BVerwG 17, 287.

409) Vgl. Rinck, Wirtschaftsrecht Rdn. 209, S. 70 ff, sowie Werner, DVBl. 55, 563 m. w. N. - Anm. zu OVG Berlin a. a. O.; zum ganzen Badura, Verwaltungsmonopol S. 253 ff.

410) Vgl. Rinck ebenda S. 73.

aus seiner Verpflichtung zur Daseinsvorsorge - hier speziell auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge - für die Allgemeinheit bereitstellt in der Art, daß er sie durch die Angehörigen eines freien ⁴¹¹⁾ Berufes ausüben läßt ⁴¹²⁾. Gewährleistet ist dies alles durch § 1 HebG, wonach jeder Frau Hebammenhilfe zusteht sowie andererseits durch §§ 3 und 4 HebG, wonach jede Schwangere auch verpflichtet ist, rechtzeitig eine Hebamme zu ihrer Entbindung zuzuziehen und jeder Arzt, auch wenn er eine Entbindung selbst leitet, dafür zu sorgen hat, daß eine Hebamme anwesend ist ⁴¹³⁾. Diese zwingenden Vorschriften zeigen, wie sehr der Beruf der Hebamme von Staats wegen geschützt wird. Dazu garantiert § 14 Abs. 1 u. 2 HebG den Hebammen mit Niederlassungserlaubnis ein Mindesteinkommen.

Welchen Charakter hat die Hebammengababe?

Sie steht direkt in Zusammenhang mit der Gewährung des Mindesteinkommens und dieses wiederum beruht auf dem besonderen Pflichtenrahmen des Hebammenberufes, dem als notwendige Ergänzung der übrigen Bestimmungen des Hebammengesetzes die Verpflichtung des Staates gegenübersteht, die Hebamme vor wirtschaftlicher Not zu schützen, denn diese Abhängigkeit und wechselseitige Beziehung zwischen den öffentlich-rechtlichen Bindungen des Hebammenberufes und der Gewährleistung eines Mindesteinkommens entsprach von Anfang an der Absicht des Gesetzgebers ⁴¹⁴⁾.

"Sorgt aber der Gesetzgeber auf diese Weise für den Berufsstand der Hebammen, so darf er sie andererseits zu Zahlungen an den Träger der Gewährleistung verpflichten" ⁴¹⁵⁾. Wie läßt sich diese Abgabe nun begründen?

Ausgangspunkt ist eine soziale Intervention des Staates, die ihren Niederschlag

411) Die ursprüngliche Berufsfreiheit ist jedoch durch das HebG im wesentlichen aufgehoben und in ein besonderes öffentlich-rechtliches Pflichtenverhältnis zur staatlichen Gesundheitspflege eingebettet worden. Vgl. BVerwG 3, 254 = NJW 56, 1531; 17, 353 = NJW 64, 1194; zum Begriff des "freien Berufes" vgl. auch BVerfG in NJW 60, 619, 620 wonach auch ein freier Beruf keinen grundsätzlichen Anspruch auf Freiheit vor gesetzgeberischen Eingriffen besitzt.

412) Vgl. BVerfG 9, 338, 347 = NJW 59, 1579; BayVGh NJW 65, 1073.

413) HessVGh, DVBl. 71, 699, 700 spricht unter Hinweis auf BVerwG 9, 338, 347 von einer Art Benutzungszwang.

414) Pfundtner-Neubert, Reichsrecht Bd. 16 HebG § 14 Anm. 1.

415) BayVGh NJW 65, 1073 f.

im Hebammengesetz gefunden hat. Dieses Gesetz gibt Frauen - und zwar nur ihnen 416) - ein Monopol 417) auf eine ganz spezielle Berufsausübung. Vergleicht man die Hebammenabgabe etwa mit dem Milchausgleich und der Mühlenabgabe so zeigen sich deutlich verwandte Züge, die die Vermutung zulassen, daß es sich hier um eine Monopolausgleichsabgabe handelt, ein Gedanke, der noch durch die - übrigens insoweit widersprüchliche - Aussage des BayVGh 418) gestützt wird, wenn dieser ausführt, daß für die Sicherung des Hebammenberufes dem Träger dieser Gewährleistung in Form der Abgabe als Gegenleistung ein gewisser Ausgleich geboten werde.

Einen Abschnitt weiter argumentiert der BayVGh 419) jedoch folgendermaßen: "Es ist nicht willkürlich, wenn die Angehörigen eines freien 420) Berufes mit höherem Einkommen zur Aufbringung der Mittel mit herangezogen werden, die zur Sicherstellung der wirtschaftlich schwächeren Berufsgenossen erforderlich sind (vgl. BVerfGE 10, 354/369 = NJW 60, 619). Für einen solchen Ausgleich läßt sich auch die Tatsache anführen, daß des öfteren nicht nur die persönlichen Leistungen der Hebammen, sondern auch die besonderen Verhältnisse am Ort der Niederlassung (Bevölkerungsdichte, Geburtenhäufigkeit, Beschäftigung in einem Krankenhaus oder einer Entbindungsanstalt) die Höhe des Berufseinkommens beeinflussen."

Das letztere deutet auf einen einfachen Vorteilsausgleich hin, wie wir ihn etwa bei der Mehrwertausgleichsabgabe oder bei der Wohnraumabgabe finden. Der erste Teil dieser Aussage zielt jedoch auf eine echte Ausgleichsabgabe innerhalb einer Berufsgruppe, die ihre Rechtfertigung in der gesamten Eigenart dieses Berufes finden würde. Ein Hinweis für diese Annahme findet sich in der engeren Abgabenregelung. So wird die Abgabe überhaupt erst fällig, wenn eine Hebamme

416) Vgl. BVerwG 17, 353 ff = NJW 64, 1194, 1195 r. Sp. sowie HessVGh, DVBl. 71, 699 und BVerwG 40, 17 = NJW 72, 1534 mit kritischer Anmerkung von Eberle in NJW 73, 575.

Allgemein zur Monopolisierung und Typisierung vgl. d. ständ. Rspr. d. BVerfG 7, 377 = NJW 58, 1035; 9, 73, 78 = NJW 59, 667; 13, 97, 106, 117 = NJW 61, 2011; 21, 173, 180 = NJW 67, 13, 17; 25, 236 = NJW 69, 1571; beachtlich ist auch die Glosse von Jutta Limbach "Die männliche Hebamme - eine soziale Unmöglichkeit" in JZ 72, 564.

417) Dagegen Eberle a. a. O. mit der Begründung, Monopole gebe es nur in der Wirtschaft. Das ändert aber nichts daran, daß faktisch die Stellung der Hebammen eine Monopolstellung ist.

418) a. a. O.

419) a. a. O. unter Hinweis auf BVerfG 10, 354, 369 = NJW 60, 619.

420) Vgl. dazu o. Fußn. 411).

in mehr als 150 Fällen im Kalenderjahr Geburtshilfe geleistet hat ⁴²¹⁾. Die Höhe der Abgabe bestimmt sich nach einem festen Tarif.

Nun sind die Geburtsraten natürlich regional sehr verschieden. Viele Stellen, die auf Grund des Hebammengesetzes besetzt werden müssen, würden selten oder nie für einen angemessenen Lebensunterhalt einer Hebamme ausreichen, da der Trend eindeutig dahin geht, daß die Frauen eine Geburt in einem großen und leistungsstarken Krankenhaus einer Hausgeburt vorziehen. Und es kann eben nicht jede Hebamme in einem großen Krankenhaus tätig sein. Deshalb spricht der erste Anschein für eine solche Abgabenregelung. Bei näherem Hinsehen jedoch erscheint es durch nichts gerechtfertigt, daß eine Hebamme dafür, daß sie mehr leistet, auch noch eine Abgabe zahlen muß.

Die Hebammenabgabe ist insoweit nämlich keineswegs mehr vergleichbar mit dem Mehrwertausgleich, wo auf Grund einer Verwaltungshandlung ein "unverdienter" und ohne Eigenleistung erworbener Gewinn entsteht, der dann wenigstens zum Teil wieder abgeschöpft wird, und das selbst dann nicht, wenn man der ersten Argumentation des BayVGH folgt, wonach die Abgabe Gegenleistung für die Gewährleistung des Mindesteinkommens und die Niederlassungserlaubnis ist. Denn verlieren wir einen Gesichtspunkt nicht aus den Augen. Die Berufsregelung der Hebamme beruht auf einer sozialen Intervention des Staates. In Erfüllung des Sozialstaatsprinzips ist der Staat verpflichtet, im Rahmen seiner Daseinsvorsorge für das gesundheitliche Wohl seiner Bürger zu sorgen ⁴²²⁾.

Es ist mehr als bedenklich, wenn der Staat eine für ihn bestehende Verpflichtung dadurch abwälzt, daß er durch Einkommensumverteilung - in welchem Rahmen auch immer - eine Berufsgruppe, die primär im Staatsinteresse und in Erfüllung seiner Verpflichtung tätig wird, durch gegenseitigen Einkommensausgleich sich bis zu einem gewissen Grad selbst zu finanzieren bzw. sich an der Lohnaufbringung zu beteiligen ⁴²³⁾ verpflichtet.

421) Zimdars-Sauer-Koch-Bernhard, HebG § 14 Anm. S. 53 sehen in der so ausgestalteten Abgabenregelung ein Mittel, um der Gefahr entgegenzuwirken, daß die Hebamme mehr Entbindungen übernimmt, als sie gewissenhaft durchzuführen vermag, sowie eine prophylaktische Verwaltungsmaßnahme zur Verhütung von Berufspflichtverletzungen. Bei dieser Sicht der Dinge verwundert es nicht, daß die Autoren die Rechtsstaatlichkeit dieser Maßnahme in Frage stellen.

422) Ein Ausfluß des Anspruchs auf das Existenzminimum, vgl. dazu Schwabe, NJW 69, 2274 ff und Däubler NJW 72, 1105, 1109 jeweils m. w. N.

423) Die 2. DVO zum HebG v. 13. 9. 1939 a. a. O. sieht in § 14 vor, daß die nach § 14 Abs. 4 abzuführenden Beträge von der Ausgleichsstelle zur Gewährleistung des Mindesteinkommens bzw. zur Erfüllung sonstiger sozialer Zuschüsse an Hebammen verwendet wird, wie sie in § 14 Abs. 2 u. 3 HebG

Wenn der Staat den Hebammen ein Mindestgehalt garantiert, so tut er das nicht aus einer menschenfreundlichen Gesinnung heraus, sondern allein deshalb, weil ein Bedarf an Frauen besteht, die bereit sind, seine soziale Verpflichtung auszuführen. Und wenn er die Niederlassung regelt, dann einmal als Selbstschutzmaßnahme, um nicht jeder ausgebildeten Hebamme ein Mindestgehalt zahlen zu müssen, zum anderen, weil er auch im Sinne seiner Intention - geordnete Berufsausübung, Fernhaltung unerwünschter "freier" Konkurrenz und um Straftaten infolge Konkurrenzdrucks zu vermeiden, wirken will.

Die Hebammenabgabe ist soweit keine echte Ausgleichsabgabe, nicht zuletzt auf Grund der Tatsache, daß der einer Ausgleichsabgabe charakteristische rechtlich selbständige Fonds fehlt, der ein ausgewogenes Geben und Nehmen gestattet.

Die Hebammenabgabe ist eine Monopolausgleichsabgabe an den Staat, als Korrelat zu den im Hebammengesetz niedergelegten Vorteilen, die eine niedergelassene Hebamme genießt.

Monopolabgaben gehören aber traditionell zu den Steuern. Die Hebammenabgabe ist somit eine nacherhobene Zulassungsausgleichsteuer zur Verleihung des Rechts auf Ausübung eines Monopolberufs, und zwar speziell für die Verschaffung einer Pfründe 424).

14.) Die Feuerwehrabgabe

Hierbei handelt es sich um eine besondere Gemeindeabgabe, die zur Zeit nur noch in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern 425) und Hessen 426) erhoben wird 427).

Zur Feuerwehrabgabe herangezogen werden in der Regel alle feuerwehrdienstpflichtigen 428) in der jeweiligen Gemeinde ansässigen Männer mit Ausnahme der Per-

423) Fortsetzung:

vorgesehen sind. Die Ausgleichsstelle ist eine staatliche Dienststelle, § 16 2. DVÖ. § 24 Abs. 2 HebG a. a. O.

424) So im Ansatz wohl auch Zimdars u. a., a. a. O.

425) Vgl. dazu Seubert, DÖV 61, 171 ff.

426) Hier unter dem Namen "Brandschutzabgabe", vgl. dazu Neuffer, Verw. - Praxis 60, 74 Fußn. 7.

427) Zum geschichtlichen Hintergrund vgl. Bopp, Diss. S. 3 ff und 127 ff; zu dem Unterschied zwischen der bayer. und bad. - württ. Regelung vgl. Wilhelm, BayVBl. 59, 250.

428) Das sind nach §§ 38 Abs. 2, 12 Abs. 1 FeuerwehrG-Bad. - Württ. v. 9. 2. 60 (GBI. 12) alle diensttauglichen Männer zwischen 18 und 50 Jahren.

sonen, die in einer anderen Feuerwehr schon Dienst tun, oder 25 Jahre lang Feuerwehrdienst geleistet haben. Ausgenommen sind auch verschiedene Personengruppen 429), die für einen Einsatz bei Bränden und anderen Notständen nicht in Betracht kommen,

Wesentliches Merkmal des Tatbestandes der Feuerwehrabgabe ist also die Nichtleistung des Feuerwehrdienstes. Die Höhe des zu entrichtenden Betrages ist je nach Bundesland unterschiedlich 430),

Die meisten Gemeinden der oben genannten Länder haben von der Möglichkeit der Erhebung einer solchen Abgabe Gebrauch gemacht,

Das Aufkommen aus der Feuerwehrabgabe soll der Finanzierung, Ergänzung oder Erneuerung der gemeindlichen Feuerschutzgeräte dienen; es ist also zweckbestimmt 431),

Der abgabenrechtliche Charakter

Die Feuerwehrabgabe ist im Gegensatz zur Feuerschutzsteuer als einer Landessteuer wie schon erwähnt eine besondere Gemeindeabgabe.

Ihre Rechtsnatur ist umstritten,

Sie wird einmal als allgemeine Personensteuer 432) zum anderen als Beitrag 433) sowie auch als ein Ersatzgeld 434) angesehen. Das Bundesverfassungsgericht 435) hat ausgesprochen, daß die Feuerwehrabgabe sich nicht ohne weiteres in die herkömmliche Einteilung der Abgaben in Steuern, Gebühren und Beiträge einfügen lasse,

Vielmehr handele es sich um eine Ausgleichsabgabe 436) eigener Art.

Gebühr und Beitrag scheiden mit Sicherheit aus,

Für die Annahme einer Gebühr fehlt es an dem unabdinglichen Merkmal der "Provokation" 437) und an jeglichem Erhebungsgrund. Der Beitrag scheitert

429) Vgl. § 38 Abs. 3 FWG-Bad. - Württ.

430) In Bayern soll die Abgabe mindestens 6,- DM und darf höchstens 18,- DM betragen. In Baden-Württemberg kann sie auf 5 - 100,- DM festgesetzt werden, in Hessen bis zu 25,- DM, vgl. Flämig, HwStR Bd. I S. 341.

431) Vgl. Flämig a. a. O.

432) Vgl. BayVGHE 6, 75 n. F.

433) So bis 1959 in Baden-Württemberg.

434) Dagegen Bopp, Diss. S. 143 f m. w. N. und Seubert, DÖV 61, 171 ff, 176, vgl. aber ebenda Fußn. 66.

435) BVerfG 13, 167 ff, 170.

436) So auch v. Blumenthal, BB 72, 445, der diese Abgabe im übrigen aber als verfassungswidrig ablehnt.

437) Vgl. o. Teil I.

am Fehlen eines wie auch immer gearteten Vorteils für den Feuerwehrdienstpflichtigen. Ein zum Beitrag verpflichtender Vorteil würde lediglich bei denen liegen, deren dingliches und sonstiges Vermögen durch die gemeindliche Einrichtung "Feuerwehr" geschützt werden soll.

Die Feuerwehrabgabe ist auch weder ein Ersatzgeld noch eine Personalsteuer, denn einmal wird die Abgabe keineswegs nur von denen erhoben, die ihrer tatsächlichen "Einberufung" zum Feuerwehrdienst nicht folgen⁴³⁸⁾, zum anderen könnte eine Personalsteuer für Zwecke der Feuerwehr nur von allen Gemeindegliedern erhoben werden⁴³⁹⁾.

Es bleibt somit die Frage, ob es sich, wie der Landesgesetzgeber von Baden-Württemberg und das BVerfG⁴⁴⁰⁾ meinen, um eine Ausgleichsabgabe oder um eine Steuer handelt, wie Bopp⁴⁴¹⁾ ausführlich dargelegt hat.

Bopp geht sicherlich von falschen Voraussetzungen aus, wenn er meint, aus Schriftbild und Ausdruck in den Entscheidungen herauslesen zu können, daß das BVerfG innerhalb der Ausgleichsabgaben differenziert. Dies läßt sich durch die gesamte Rechtsprechung zum Problem der Ausgleichsabgaben widerlegen, wo das BVerfG und soweit gegeben auch das BVerwG trotz der durch die vorliegende Arbeit aufgezeigten Vielgestaltigkeit der einzelnen Materien stets ohne Abstriche den einheitlichen Begriff der Ausgleichsabgabe gewählt haben⁴⁴²⁾.

Auch die Bestimmung über die Verwendung der Feuerwehrabgabe selbst in § 38 Abs. 1 FWG gibt m. E. keineswegs einen greifbaren Anhaltspunkt für die Annahme, daß die Abgabe rein aus finanziellen Gründen erhoben wird. Wie er selbst einräumt⁴⁴³⁾, bezieht sich dieser Satz lediglich auf die Verwendung des Ertrags der Feuerwehrabgabe und nicht auf ihren Erhebungsgrund.

Daß der Ansicht von Bopp in dieser Beziehung nicht uneingeschränkt gefolgt werden kann, ergibt sich schon daraus, daß für die Ausstattung der Feuerwehr bis in unsere Zeit von jedem Bürger besondere finanzielle und Eigenleistungen gefordert wurden⁴⁴⁴⁾.

438) Vgl. BVerfG 9, 291 ff, 299.

439) BVerfG 9, 291 ff, 301.

440) BVerfG 13, 167 ff.

441) Diss., insbesondere S. 126 ff, deshalb sollen hier nur noch einige abweichende Überlegungen angestellt werden.

442) Vgl. BVerfG 4, 7 ff; 18, 315 ff; NJW 69, 499; NJW 67, 1175; BVerwG 7, 54 ff; sowie die vorliegenden Ausführungen im einzelnen.

443) Bopp, Diss. S. 139.

444) So etwa die weithin verbreitete Abgabe zum Erwerb des sog. "Feuereimers" und vor allem früher die Verpflichtung eine Feuerpatsche und dergl. zu Hause bereitzuhalten.

Die Tatsache, daß der Erlös aus der Feuerwehrabgabe ebenfalls für die Anschaffung von Ausrüstungsgegenständen verwendet wird, besagt noch keineswegs, daß die Verwendungsart den Erhebungsgrund bestimme, vielmehr liegt es nahe, eine Abgabe, die im Zusammenhang mit dem Feuerwehrwesen erhoben wird, diesen Zwecken auch wiederum zuzuführen.

Wenn Bopp weiterhin meint, daß die Höhe der Feuerwehrabgabe ihre Eignung zu "Sicherungszwecken" 445) ausschließe, so ist dem entgegenzuhalten, daß der Minimalbetrag von 5. - DM mit Sicherheit höchst selten veranlagt werden wird. Der Betrag von 100. - DM p. a. auf eine Zeitspanne von 32 Jahren Zahlungspflicht gerechnet, ist aber wohl geeignet, einem Feuerwehrdienstpflichtigen nahe zu legen, lieber seinen Dienst abzuleisten, zumal gerade in kleineren und mittleren Orten auch der gesellschaftliche Hintergrund noch ein zusätzlicher Faktor für die freiwillige Mitgliedschaft in der Feuerwehr ist.

Es ist nicht zu verkennen, daß ein Wirkungszweck neben dem fiskalischen Element besteht. Dieser Wirkungszweck ist eindeutig darauf gerichtet, die Sicherung des Mannschaftsbestandes der freiwilligen Feuerwehr zu gewährleisten. Zum anderen sollen die Vorteile des "Nicht-Dienen-Müssens" abgeschöpft werden, dies allerdings dann zugunsten überwiegend sächlicher Leistungen. Insofern besteht ein Unterschied zum Wehrpflichtausgleich, der die vereinnahmten Gelder nicht für die Rüstungsbeschaffung ausweist, sondern sie für zusätzliche Geldleistungen an die dienenden Wehrpflichtigen bereitstellt.

Es steht andererseits fest, daß neben dem Gedanken, einen Ausgleich in der Belastung aller an sich Feuerwehrdienstpflichtigen herbeizuführen, der Gedanke und zumindestens das Faktum der Einnahmeerzielung mit von bestimmender Bedeutung für die Schaffung der Feuerwehrabgabe war 446). Da aber, wie schon ausgeführt 447), der Einnahmezweck bei der Steuer durchaus nicht der Hauptzweck sein muß, und auch sonst, wie Bopp überzeugend nachweist, alle Merkmale einer Steuer vorhanden sind, ist davon auszugehen, daß es sich bei der Feuerwehrabgabe um eine Zwecksteuer handelt.

Eine Abgabe kann durchaus ihrem Wesen nach (auch) dem Ausgleich dienen, ohne jedoch den Rechtscharakter einer eigenständigen Ausgleichsabgabe zu besitzen. Der Feuerwehrabgabe fehlt jegliches gemeinschaftsbildende Ausgleichsinstrument, wie es für die Annahme einer selbständigen Ausgleichsabgabe als unerläßlich gefordert werden muß.

445) Von Bopp a. a. O. S. 141 definiert als "Zweck, den Dienstpflichtigen den Eintritt in die freiwillige Feuerwehr nahezulegen, um hierdurch die Abgabepflicht zu vermeiden".

446) Dies wird von Bopp a. a. O. vor allem auf S. 148 ff überzeugend dargelegt.

447) Vgl. o. Teil I.

15.) Der Wehrpflichtausgleich

Das Problem der Wehrgerechtigkeit ist fast so alt wie die Bundeswehr und wird mit der - infolge starker Geburtenjahrgänge - wachsenden Zahl der Wehrpflichtigen von Jahr zu Jahr aktueller. Die geschätzten Zahlen schwanken naturgemäß sehr stark und reichen von 300.000 ⁴⁴⁸⁾ über 750.000 ⁴⁴⁹⁾ bis 1,5 Mio ⁴⁵⁰⁾ nicht eingezogener Wehrpflichtiger im Laufe der nächsten 10 Jahre.

Es geht somit bei dieser ganzen Angelegenheit darum, wie die zum Grundwehrdienst herangezogenen Wehrpflichtigen gegenüber denjenigen entschädigt werden können, die, obwohl wehrdiensttauglich, wegen des vergleichsweise geringen Mannschaftsbedarfs der Bundeswehr nicht einberufen werden können. Auch die Position der Wehrdienstverweigerer spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle ⁴⁵¹⁾.

Mit der Lösung dieser Problematik wurde eine Kommission betraut, die im Februar 1971 ihren ersten Bericht vorlegte. Dieser sah u. a. eine Verkürzung des Grundwehrdienstes von 18 auf 15 Monate vor, um dadurch die Einziehungskapazität zu steigern ⁴⁵²⁾. Damit aber konnte letztlich kein entscheidender Fortschritt erzielt werden ⁴⁵³⁾. In ihrem 2. Bericht vom 28. November 1972 erweiterte die Wehrstrukturkommission die Palette geplanter Maßnahmen um vier Vorschläge, die auf eine deutliche finanzielle Besserstellung der Wehrpflichtigen hinausläuft. Der Vorschlag umfaßt folgende Maßnahmen ⁴⁵⁴⁾:

- "1) Die Wehrdienstzeit soll für Ausbildungsgänge und Prüfungen so gewertet werden, wie es in sozial- und arbeitsrechtlicher Hinsicht, bereits geschieht.
- 2) Bei staatlichen Sozialleistungen sollen gediente Wehrpflichtige bevorzugt werden, zum Beispiel bei der Vergabe von Darlehen und Sozialwohnungen.

448) Dokumente und Analysen 1973 Nr. 1 S. 13.

449) Weißbuch 1971/1972, Zur Sicherheit der BRD und zur Entwicklung der Bundeswehr S. 44.

450) Bericht der Wehrstrukturkommission 1972/73, S. 40.

451) Vgl. etwa Jahresbericht 1971 des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages in: Zur Sache 2/72, Die Bundeswehr in Staat und Gesellschaft III S. 59.

452) Vgl. Jahresbericht 1971, wie o. Fußn. 448) S. 57.

453) Es zeichnet sich heute schon ab, daß spätestens im Jahre 1980 trotz Verkürzung der Wehrdienstzeit wiederum nur etwa die Hälfte aller Wehrpflichtigen eingezogen werden könnte, vgl. General-Anzeiger Bonn v. 18. 10. 1973.

454) Bericht der Wehrstrukturkommission an die Bundesregierung 1972/73 S. 41; desgl. Jahresbericht 1972 des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, a. a. O. S. 50 f.

- 3) Gediente Wehrpflichtige sollen einen durchschnittlichen Steuerbonus von etwa 1500,- DM erhalten, der in einer Summe oder verteilt auf mehrere Jahre eingelöst werden kann.
- 4) Die nichtdienenden Wehrpflichtigen sollen eine Ausgleichsabgabe in Höhe von etwa 1500,- DM entrichten, die in einer Reihe von Jahren aufzubringen ist."

Die Kommission begründet das Ergebnis ihrer Überlegungen zur Frage der Wehrgerechtigkeit wie folgt 455):

"Bei Realisierung der neuen Wehrstruktur muß Wehrgerechtigkeit mit anderen Mitteln erreicht werden, durch ein System von Ausgleichsleistungen. Darum nennt die Kommission ihren Wehrstrukturvorschlag eine Ausgleichswehrpflicht.

Ohne Ausgleichsleistungen erscheint eine Ausgleichswehrpflicht politisch und psychologisch nicht vertretbar, wenn auch verfassungsrechtlich möglich. Die Ausgleichsleistungen stützen das Wehrpflichtprinzip."

Das Echo in der Presse war ungemein heftig.

So wurde z. B. immer wieder eingewendet, die vorgesehene Abgabe sei politisch verfehlt, weil sie die Möglichkeit eröffne, sich von einer staatsbürgerlichen Verpflichtung freizukaufen 456).

Der Hauptkritik unterlag jedoch die Abgabe als solche und ihre Höhe.

Die Kommission selbst bezeichnet die in Höhe von 1500,- DM 457) zu leistende Abgabe als Ausgleichsabgabe; eine Zahlung, die nach den Vorstellungen ihrer Urheber einen Ausgleich in Richtung Wehrgerechtigkeit zur Folge haben soll 458).

Die Ausgleichswehrpflicht 459) - mit ihrem Kernpunkt, der Wehrpflichtaus-

455) Bericht der Wehrstrukturkommission 1972/73 S. 40 f.

456) So etwa die Frankfurter Rundschau, der Münchener Merkur, die Hessische Allgemeine, die Westdeutsche Allgemeine Zeitung, die Neue Rhein-Zeitung, die Badische Neueste Nachrichten u. a. jeweils in der Ausgabe vom 29. 11. 1972, sowie die FAZ v. 30. 11. 1972.

457) Die 1968 gebildete Adorno-Kommission wollte die Nichtdienenden 25 Jahre lang mit einer Ausgleichsabgabe in Höhe von 3 % des steuerpflichtigen Einkommens belasten, vgl. Sedler/Reindl, Kontrovers S. 109; dieselben in: Wehrdienst u. Zivildienst, München 1971 S. 144 f.; vgl. auch Wehrstrukturbericht a. a. O. S. 122 f.

458) Einen Vorschlag zum Erhebungsmodus unterbreitet Krelle in Wehrstrukturbericht 72/73 a. a. O. S. 352 ff.

459) Dieser Ausdruck ist nicht der glücklichste. Nach der Definition der Wehrstrukturkommission bedeutet er etwa folgendes: Ausgleichswehrpflicht ist die Bezeichnung für den gesamten Wehrstrukturvorschlag; Wehrpflichtausgleich dürfte dann die Bezeichnung für die Abgabe selbst sein (vgl. Kommissionsbericht 1972 a. a. O. S. 40).

gleichsabgabe - scheint eine Neuentwicklung der Wehrstrukturkommission zu sein, oder ist sie, wie viele Kritiker wähnen ⁴⁶⁰⁾, lediglich eine Neuauflage der alten Wehrsteuer? Unter diesem Namen ⁴⁶¹⁾ gibt es nämlich schon seit jeher solch ähnliche Geldleistungspflichten ⁴⁶²⁾.

Der Aufbau und die Unterhaltung eines stehenden Herres stellte für die Staatsfinanzen schon immer ein Problem dar.

Nicht zuletzt deshalb, aber auch aus vielerlei anderen Gründen wurden andererseits auch damals schon nicht alle wehrfähigen Bürger zum Militärdienst eingezogen.

So ist es kein Wunder, wenn schon im Altertum und Mittelalter zur Deckung des Finanzbedarfs sog. "Kriegssteuern" auftauchen, die oft eine konfiskatorische Höhe erreichten ⁴⁶³⁾; Dies konnten laufende ⁴⁶⁴⁾ oder einmalige Abgaben sein, wie etwa der 1913 in Deutschland beschlossene Wehrbeitrag, eine als außerordentliche Maßnahme gedachte Vermögenssteuer, die in einer Größenordnung von 1 Mrd. Mark der Rüstung diene ⁴⁶⁵⁾. Aber schon im Brockhaus von 1903 ⁴⁶⁶⁾ ist zu lesen, daß auch der Ausgleichsgedanke bei diesen diversen Militärabgaben eine Rolle spielte, wörtlich: "Die Wehrsteuer soll einen Ausgleich bewirken bezüglich des materiellen Vorteils, der jenen Militärpflichtigen aus ihrer Nichtheranziehung zum Militärdienst erwächst" ⁴⁶⁷⁾.

In Österreich-Ungarn wurde die Wehrsteuer (seit 1880) in 14 Klassen in einer Höhe

460) Wie Fundstellen Fußn. 448) sowie Polyka in Süddeutsche Zeitung, v. Raven in Die Welt, jeweils vom 29. 11. 1972; Martenson in Stuttgarter Zeitung vom 30. 11. 1972.

461) Auch als Militärsteuer, Militärdienststeuer, Militärtaxe, Wehrgeld oder Militärpflichtersatzsteuer bezeichnet, vgl. etwa der Neue Brockhaus Bd. 5, 1960 S. 478.

462) Zu den Regelungen in Preußen, im Deutschen Reich sowie in den europäischen Nachbarländern und den USA vgl. den Überblick bei Seidler-Reindl, Kontrovers S. 107 f.

463) Vgl. Flämig, HwStR Bd. II S. 1270.

464) In Rußland z. B. war es rund 60 Jahre lang bis 1823 möglich, sich gegen einen Betrag von jährlich 200 Rubeln vom Heeresdienst befreien zu lassen, vgl. Longworth, Kosaken S. 200, 206.

465) Vgl. Flämig a. a. O.

466) Brockhaus Konversationslexikon Bd. 16 S. 568.

467) In Württemberg bestand die Wehrsteuer seit 1868, in Bayern seit 1869; im Deutschen Reich sollte sie einheitlich ab 1881 bei einem Einheitssatz von 4. - Mark bzw. bei Einkommen über 6000. - Mark von 3 % für 12 Jahre erhoben werden, die Bundesratsvorlage mußte aber mangels Einigung zurückgezogen werden.

von 1 bis zu 100 Gulden erhoben, wobei von ihrem Ertrag jährlich 2 Mio Gulden dem sog. Militärta~~x~~fonds zugeführt wurden, die zur "Aufbesserung der Pensionen von Militärinvaliden und Angehörigen vor dem Feinde gefallener Militärpersonen" diente⁴⁶⁸). Auch in der Schweiz⁴⁶⁹) wurde zumindestens ein Teil dieses Steueraufkommens zur Aufstockung des Militärpensionsfonds verwendet. Zu erkennen ist dabei ganz eindeutig die Bestrebung, Nichtdienende heranzuziehen, um Soldaten bzw. deren Angehörige für die aus dem Militärdienst resultierenden Nachteile wenigstens annähernd zu entschädigen. Ein Ausgleich also zwischen den Vorteilen auf der einen und den Nachteilen auf der anderen Seite aber in der Form einer Steuer⁴⁷⁰).

Gibt es zwischen der Wehrsteuer und der Wehrpflichtausgleichsabgabe einen Unterschied?

Viele in der Bundesrepublik mit der Sache befaßten Politiker betrachten die von der Wehrstrukturkommission kreierte Abgabe nicht als eine Steuer, sondern als Ausgleichsabgabe.

So vor allem die Mitglieder der Wehrstrukturkommission wie etwa Karl Mommer⁴⁷¹), der Vorsitzende dieser Kommission. Dieser Ansicht steht, wie schon angedeutet fast die gesamte bundesdeutsche Presse entgegen⁴⁷²).

Gerade bei den Verfassern der Pressemeldungen und Kommentare hat man jedoch oft den Eindruck, daß sie von der steuerfreien Auszahlung bzw. der Steuergutschrift für gediente Wehrpflichtige ausgehen und von daher schließen, daß auch die Abgabe eine Steuer sein müsse. Auch die Koppelung der Abgabeverpflichtung

468) Auch der Rest des Ertrags aus der Wehrsteuer floß in Österreich-Ungarn einem sozialen Zweck zu, indem er für den Unterhalt der auf Grund einer Mobilmachung eingezogenen Wehrpflichtigen verwendet wurde.

469) Zu der besonderen Ausprägung des schweizer Militärpflichtersatzes vgl. Brockhaus Konversationslexikon a. a. O. sowie Flämig a. a. O. und der Neue Brockhaus Bd. 5, 1960 S. 478, vgl. auch die Studie von W. Petter in Wehrstrukturbericht 1972/73 a. a. O. S. 345 ff.

470) Im sog. 3. Reich existierte vom 20. 7. 1937 bis zum 1. 8. 1941 eine Wehrsteuer, vgl. Flämig a. a. O.

471) In einer Erklärung in der Tagesschau des Fernsehens v. 28. 11. 1972 allerdings mit einer unvertretbaren Argumentation wenn er sagt, daß die Abgabe deshalb keine Steuer sei, weil sie ja sonst allen Steuerzahlern auferlegt werden müsse.

472) Vgl. o. Fußn. 448) u. 449). Ebenso Politiker der Opposition wie Egon Klepsch, MdB, CDU in Seidler/Reindl, Kontrovers S. 117 u. 124, der wie auch andere seiner Kollegen im übrigen für einen allgemeinen Arbeits- bzw. Sozialdienst plädiert.

an die Steuerpflichtigkeit ⁴⁷³⁾ kann zu dieser Annahme beitragen.

Zum anderen mag dafür bestimmend sein, daß sie in der Schweiz z. B. als Steuer ausgestaltet ist und auch in der früheren Wehrmacht so war.

M. E. ist aber die Einordnung dieser Abgabe in den Kreis der öffentlichen Abgaben nicht eine Sache des Bekenntnisses oder der Tradition, sondern ergibt sich ganz eindeutig aus den geplanten bzw. zu erwartenden Anwendungsfällen.

Mit dem Abgeordneten Wörner ⁴⁷⁴⁾ bleibt festzustellen, daß die Überlegungen der Kommission zu diesem Punkt sehr flüchtig sind und zwar einen Diskussionsbeitrag, keineswegs aber eine entscheidungsreife ⁴⁷⁵⁾ Vorlage enthalten.

Es bleibt deshalb nichts anderes übrig, als die möglichen Fälle durchzuspielen.

Würden alle Steuerpflichtigen mit dieser Abgabe belastet, um der Bundesregierung die Mittel für eine finanzielle Besserstellung der Wehrpflichtigen an die Hand zu geben, so wäre das zweifellos eine Steuer i. S. d. § 1 RAO, da sie dann als eine einmalige oder laufende Geldleistung ohne besondere Gegenleistung vom Staat zur Erzielung von Einkünften auferlegt würde.

Das soll jedoch gerade nicht der Fall sein.

Die Abgabe soll vielmehr nur von allen Wehrpflichtigen erhoben werden. Ändert sich aber dadurch etwas am Steuercharakter dieser Abgabe? M. E. so lange nicht, wie sie ohne Unterschied von allen jungen Männern im wehrpflichtigen Alter ohne Ansehung der Gründe erhoben wird, die für die Nichtableistung des Wehrdienstes verantwortlich sind. Denn nicht zuletzt aus Gründen der Wehrgerechtigkeit, die ja gerade gefördert werden soll, könnte man junge Leute, die aus medizinischen oder sonstigen objektiven Gründen ihrer Wehrpflicht nicht genügen können ⁴⁷⁶⁾, auch nicht mit einer als "Ausgleichsabgabe" firmierenden Geldleistungspflicht belegen ⁴⁷⁷⁾. Aber auch diejenigen, die aus subjektiven Gründen der Wehrpflicht nicht nachkommen wollen, könnten nicht mit einer "Ausgleichsabgabe" belastet werden, da die Wehr- bzw. Kriegsdienstverweigerung in Art. 12 a GG als Grundrecht formuliert ist.

Eine Ausgleichsabgabe könnte der Wehrpflichtausgleich also nur dann sein, wenn

⁴⁷³⁾ Vgl. Wehrstrukturbericht 72/73 a. a. O. S. 123.

⁴⁷⁴⁾ So Dr. Manfred Wörner, MdB, Wehrexperte der CDU in einer Erklärung zum Bericht der Wehrstrukturkommission im Pressedienst seiner Partei.

⁴⁷⁵⁾ In diesem Sinne auch Werner Buchstaller, MdB, Wehrexperte der SPD, der in der Fernsehsendung Pro und Contra - Wehrausgleich auf die Frage eines Journalisten, ob er sich für die Realisierung des Vorschlages, so, wie er auf dem Tisch liege, einsetzen wolle, mit "Nein" antwortete.

⁴⁷⁶⁾ So aber z. B. die Bad. - Württ. - Feuerwehrrabgabe.

⁴⁷⁷⁾ So im Ansatz schon die Adorno-Kommission in Seidler/Reindl, Kontrovers, S. 120.

er lediglich die belastet, bei denen die Voraussetzungen für einen Ausgleich auch tatsächlich gegeben sind 478).

Das sind alle tauglichen Wehrpflichtigen. Nur bei dieser eingrenzbaeren Gruppe erhebt sich nämlich überhaupt die Frage, ob sie Wehrdienst leisten wollen, das dann auch können, oder nicht wollen und dafür lieber Ersatzdienst leisten 479) oder weder Wehr- noch Ersatzdienst leisten wollen 480). Und nur diese letzte Gruppe könnte gerechterweise auch zu einer Ausgleichsabgabe herangezogen werden. Nur hier liegt die Möglichkeit vor, daß die Betreffenden eine von den beiden möglichen Dienstverpflichtungen wahrnehmen könnten aber nicht wollen.

Diese, und gerechterweise nur sie, müssen dann zum Ausgleich dafür, daß ihre Alterskollegen den Wehrdienst ableisten, eine Abgabe zahlen, die es ermöglicht,

478) Weit über das Ziel hinaus schoß Oswald Hirschfeld in einem Kommentar im Süddeutschen Rundfunk (abgedruckt in Seidler/Reindl, Kontrovers, S. 121 f) der neben einer sog. Dienststeuer für alle nichtdienenden Wehrpflichtigen auch noch eine Art von allgemeiner Sicherheitssteuer (er nennt es Wehrsteuer - wohl eine Verknennung dieses Begriffs) für alle Vermögensbesitzer eingeführt sehen möchte.

479) Zur Zeit ist eine solche Wahl allerdings noch nicht möglich, jedoch zeichnet sich ein dahingehender Trend ab. Das Problem liegt in diesem Falle darin, daß dann u. U. nicht mehr die erforderliche Zahl von Wehrpflichtigen zur Verfügung steht. Zwar stagniert seit 1972 die Zahl der Wehrdienstverweigerer, die angegebenen Zahlen erscheinen mir aber insoweit nicht repräsentativ zu sein, als m. E. ein Großteil potentieller Verweigerer das derzeitige Anerkennungsverfahren scheut, so daß bei genereller Wahlfreiheit zwischen Wehr- und Ersatzdienst ein höherer Prozentsatz sich gegen den Wehrdienst entscheiden würde. Trotz alledem schafft m. E. auch im Hinblick auf Art. 12 a GG die Wahlfreiheit zwischen Wehr- und Dienstpflicht die einzig gerechte Lösung für die Durchführung einer Ausgleichswehrrpflicht. Nur wer beides ablehnt, wird zur Zahlung herangezogen. Vgl. hierzu Der Spiegel Nr. 11 v. 11. 3. 1974 S. 32 f; im Fall einer Wahlmöglichkeit sollte die "Abgabe" richtigerweise als "Ersatzgeld" bezeichnet werden.

480) Ein Spezialfall sind die Zeugen Jehovas, die weder Wehr- noch Ersatzdienst leisten wollen. Zum Problem und Prüfstein der Wehrgerechtigkeit werden sie dann, wenn sie, in Anlehnung an die Rechtsprechung des Richters am Amtsgericht Hannover, Weidler, auch die Zahlung einer Wehrdienstausgleichsabgabe ablehnen würden, was zu erwarten ist, denn wer aus der Pflicht, Wehr- oder Ersatzdienst zu leisten, entlassen wird, kann ja auch nicht zu einer Abgabe herangezogen werden. Vgl. dazu Der Spiegel Nr. 49/73 v. 3. 12. 1973 S. 84.

den Wehrpflichtigen eine angemessene Zulage zu bezahlen. Als Gegenleistung haben die Zahlungspflichtigen den Vorteil, nicht Wehr- oder Ersatzdienst leisten zu müssen 481).

Nur in diesem Fall wäre sie eine echte Ablösungsabgabe wie etwa die baden-württembergische Feuerwehrabgabe 482) oder die Garagenabgabe und als tatsächlicher Vorteilsausgleich etwa mit der Hebammen- und der Wohnraumabgabe vergleichbar. Die endgültige Einordnung muß aber so lange offen bleiben, wie die näheren Modalitäten (Errichtung eines selbständigen Fonds oder Haushaltsposten etc.) noch nicht bekannt sind 483). Daß diese Abgabe gelegentlich 484) auch als Lastenausgleich bezeichnet oder mit dem allgemeinen Lastenausgleich

481) Die Gefahr, daß dann einige sich freikaufen ist m. E. nicht größer als die z. Zt. angewendete "Masche", sich mit irgendeiner fingierten Krankheit seine Wehruntauglichkeit zu erschleichen. Außerdem wird das nicht zuletzt davon abhängen, in welchem Maße es der Bundeswehr gelingt, an Attraktivität zu gewinnen. Hier scheinen mir die Chancen im Zeichen einer allgemeinen Arbeitsplatzverknappung gar nicht so schlecht zu sein. So werden zur Zeit schon für Soldaten in bestimmten Fachbereichen Studienplätze offen gehalten (vgl. Weißbuch der Bundesregierung 1970 in Seidler/Reindl, Kontrovers S. 110 sowie Sicherheitspolitische Leitsätze der CDU/CSU ebenda S. 111, kritisch dazu U.-K. Heye, Wehrgerechtigkeit - aber wie, in: Süddeutsche Ztg. v. 4. 2. 1971); auch die neuen Bundeswehrhochschulen (vgl. dazu in Dokument u. Analyse, März 1973 S. 13 f) könnten ein Anreiz sein und nicht zuletzt die guten Ausbildungschancen für eine Vielzahl von Fachberufen, wie sie ein hochtechnisiertes Heer benötigt; vgl. zu diesem Aspekt K.-H. Friedrich und E. Tuschhoff in Der Arbeitgeber Nr. 5/24 - 1972 S. 169 bzw. 170 f sowie F. - R. Schultz im Jahresbericht des Wehrbeauftragten 1972 a. a. O. S. 51 f.

482) Wo allerdings nicht die hier aufgezeigte Differenzierung stattfindet.

483) Das scheint für die laufende Legislaturperiode nicht mehr geplant zu sein. Das Weißbuch 73/74 Zur Sicherheit der BRD (S. 64, 79-229) bezieht sich ohne eigene Stellungnahme lediglich auf das Weißbuch 71/72 und den Wehrstrukturbericht 72/73. Neuere amtliche Verlautbarungen zu dieser Frage gibt es nach Auskunft des Planungsstabes des Verteidigungsministeriums vom 11. 3. 1974 nicht und von der Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag war am 12. 3. 1974 zu erfahren, daß nach Ansicht der Mitglieder dieser Arbeitsgruppe der Wehrpflichtausgleich so wie von der Wehrstrukturkommission vorgeschlagen "z. Zt. nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden" könne.

484) Vgl. dazu v. Raven in: Die Welt v. 29. 11. 1972 sowie F. - R. Schultz im Jahresbericht des Wehrbeauftragten 1972 a. a. O. S. 51.

nach Kriegsende in Verbindung gebracht wird, kommt nicht von ungefähr, trifft jedoch in letzter Konsequenz keineswegs zu, denn wenn auch der Ausgleich einer Belastung bezweckt wird, so ist dennoch nicht zu verkennen, daß der Lastenausgleich eine Globalmaßnahme darstellte, während sich der Wehrausgleich doch in einem sehr begrenzten Rahmen vollzieht. Vorläufig bleibt nur festzustellen, daß die geplante Abgabe dazu dienen soll, einen Interessen- und Vermögensausgleich herbeizuführen, eine echte Ausgleichsabgabe aber wohl nie werden kann, da ihr - soweit ersichtlich - das korrespondierende Element des ausgewogenen "Gebens und Nehmens" fehlt.

Wenn die geplante Konzeption beibehalten wird, steht auf der einen Seite vielmehr lediglich eine befreiende Leistung während auf der anderen Seite eine Vermögensaufbesserung zu verzeichnen ist.

Die Argumentation von Buchstaller⁴⁸⁵⁾, daß man eine Dienstleistung nicht mit einer finanziellen Abgeltung vergleichen könne, überzeugt insofern nicht, als man wohl persönliche oder besser in Person zu erbringende Dienstleistungen, wie den Wehrdienst mit einer Geldleistungspflicht auf eine Stufe stellen und auch ausgleichen kann. Es entspricht gerade in Deutschland einer alten Verwaltungstradition, Geld-, Sach- und Personalleistungen relativ je gleichwertig zu behandeln⁴⁸⁶⁾.

16.) Die Ausfallgebühr

Während die Bundespost sich in manchen Bereichen mit Satelitenfunk, Elektronik und Automation auf dem letzten Stand der Dinge befindet, lassen ihre Dienstleistungen in anderen Bereichen mitunter sehr zu wünschen übrig.

Dies gilt insbesondere für die Brieflaufzeiten im Nahverkehr, sowie die Zustellung von Päckchen und Paketen und die Wochenendzustellung in allen Teilbereichen.

Dieser Zustand würde für ein dem Wettbewerb ausgesetztes Wirtschaftsunternehmen auf längere Sicht den Ruin bedeuten. Die Post dagegen ist auf Grund des Postgesetzes⁴⁸⁷⁾ durch ihr Monopol gesichert, das sie neben allen Fernsprech- und Übertragungsdiensten auch für den Briefverkehr besitzt⁴⁸⁸⁾. Auf Grund des

485) Abgedruckt im Protokoll der Fernsehsendung Pro und Contra v. 7.11. 1972 S. 36.

486) Vgl. o. Teil I Fußn. 3).

487) §§ 1, 1 a Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871 (RGBl. I. 347) mit vielfachen Ergänzungen und Änderungen.

488) Im Gegensatz zur Schweiz etwa aber nicht für den Paketdienst, vgl. FAZ Nr. 77 v. 1.4.1974 S. 11.

Beförderungsmißstandes im Nahbereich entstanden allerdings trotz Postmonopol in der letzten Zeit verstärkt, stillschweigend und hart am Rande der Legalität, vor allem im Einzugsbereich großer Städte Kurierdienste aller Art. Die Bundespost hat gegen diese unerwünschte Konkurrenz bisher selten etwas unternommen, soweit diese "Untergrund-Post" nicht im großen Stil gewerbsmäßig betrieben wurde⁴⁸⁹⁾. In Zukunft soll diese Entwicklung jedoch gestoppt oder zumindestens kanalisiert werden.

So sieht der Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen⁴⁹⁰⁾ neben der Beibehaltung der bisherigen Monopolisierung in seinem § 2 Abs. 4 vor, daß der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen oder eine von ihm ermächtigte Behörde befugt sind, im Einzelfall Befreiung vom Beförderungsvorbehalt zu erteilen. Diese Befreiung kann mit Bedingungen und Auflagen, insbesondere aber mit der Verpflichtung zur Errichtung einer angemessenen einmaligen oder laufenden "Ausfallgebühr" verbunden werden.

Begründet⁴⁹¹⁾ wird die Einführung einer solchen Abgabe damit, daß die Deutsche Bundespost im Rahmen ihres Verwaltungsauftrages einer umfassenden Betriebspflicht unterliege. Sie habe ausreichende Verkehrseinrichtungen zu unterhalten ohne Rücksicht darauf, ob die Ausgaben jeweils auch durch entsprechende Einnahmen gedeckt seien. Da sie andererseits verpflichtet sei, ihre notwendigen Ausgaben durch eigene Einnahmen zu decken (§ 15 PostVwG⁴⁹²⁾) und aus den Einnahmen überdies noch erhebliche Ablieferungen an die Bundeskasse zu leisten (§ 21 PostVwG), seien auch in Zukunft Bestimmungen erforderlich, die den freien Wettbewerb auf diesem Gebiet beschränken, um der Deutschen Bundespost die erforderlichen Einnahmen auch aus ertragreichen Verkehrsverbindungen zu erhalten.

Andererseits sind laut Aussagen der Post auch bisher schon in immer größerem Umfang - vor allem etwa für die Beförderung der Tageszeitungen - Ausnahmen vom gesetzlichen Postzwang bewilligt worden, da es vielfach nicht möglich war, den Verlegern in dem für den Versand von Tageszeitungen charakteristischen Zeitraum ausreichende postalische Beförderungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Deshalb will man von dem starren Postzwang zugunsten eines sog. Beförderungsvorbehalts abrücken, zugleich aber die Abgabe erheben, um einmal die entste-

489) Auskunft des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen vom 18. 1. 1973.

490) BT-Drucks. V/3295.

491) Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, BT-Drucks. V/3295.

492) Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost vom 24. 7. 1953 (BGBl. I, 676).

hende Konkurrenz in den Griff zu bekommen und zum anderen einen gewissen Ausgleich für verlorengegangene Gewinne zu erzielen.

Der Charakter der Abgabe

Der Schwerpunkt dieser "Ausfallgebühr" liegt auf dem Gewinnausgleich. Zu Recht muß nämlich die Post befürchten, daß solche "Eigenzustellungen" überwiegend in Ballungsgebieten stattfinden, während man sich für die unrentablen Randzonen gerne auf die Beförderungspflicht der Bundespost berufen und diese in Anspruch nehmen wird.

Die Post will also den zu erwartenden Einnahmenverlust insoweit ausgleichen, als er nicht durch Arbeitersparnis gedeckt wird. Dann ist die Abgabe aber trotz ihrer diesbezüglichen Bezeichnung keine Gebühr 493). Eine Verwaltungsgebühr deshalb nicht, weil nicht für die Vornahme einer Amtshandlung geschuldet - die Abgabe wird ja nicht etwa wegen der Genehmigung als solcher fällig, sondern sie ist wie ausgeführt, ein Gewinnausgleich - eine Benutzungsgebühr nicht, da sie gerade deshalb fällig wird, weil der Pflichtige nicht die Post in Anspruch nehmen will 494).

Obwohl sie vom Ablösungscharakter her Ähnlichkeiten mit der Schlachthofabgabe hat, unterscheidet sie sich von dieser letztlich doch darin, daß sie nicht zu den Monopolerzwingungsabgaben gerechnet werden kann, denn im Gegensatz zur Schlachthofabgabe, die letztlich die freien Schlachtungen eindämmen soll, verzichtet die Post ganz bewußt darauf, auf ihrem angestammten Monopol zu verharren und läßt sich nur die aus der Erlaubnis zur Eigenbeförderung herrührenden Verluste ausgleichen. Trotzdem handelt es sich ganz offensichtlich nicht um eine echte Ausgleichsabgabe 495), da die eingehenden Gelder beim Postministerium als Einnahmen verbucht werden und der Gesamtorganisation als Betriebsmittel zufließen. Die "Ausfallgebühr" der Post ist vielmehr eine Konzessionsabgabe, vergleichbar etwa mit der Abgabe, die auf Grund des Saarländischen Rundfunkgesetzes für die Errichtung privater Sendeunternehmen zu zahlen ist 496).

493) Vgl. ausführlich o. Teil I.

494) Vgl. dazu genauer o. Teil I.

495) Als solche wird sie mitunter bezeichnet, Vgl. in Christ und Welt Nr. 43 v. 27. 10. 1972 S. 24.

496) Vgl. dazu Model-Creifelds Nr. 836.

17.) Die Garagenabgabe

Die Verordnung über Garagen und Einstellplätze (Reichsgaragenordnung)⁴⁹⁷⁾, stellt die erstmalige zusammenfassende Regelung⁴⁹⁸⁾ über die Verpflichtung der Bauherren zur Schaffung von Kraftfahrzeugabstellmöglichkeiten und aller damit verbundenen Fragen dar⁴⁹⁹⁾. Das in ihrem Vorspruch umrissene Hauptziel ist, die öffentlichen Verkehrsflächen für den fließenden Verkehr freizuhalten und ihre Belastung durch ruhende Kraftfahrzeuge möglichst zu verhindern. Sie ist, soweit sie Bundesrecht geworden war, durch das Bundesbaugesetz⁵⁰⁰⁾ im wesentlichen aufgehoben⁵⁰¹⁾, soweit sie, insbesondere was ihre bauordnungsrechtlichen Vorschriften betraf, Landesrecht geworden war, ist sie zumeist durch die Bauordnungen und besondere Vorschriften der Länder ersetzt⁵⁰²⁾, so in Rheinland-Pfalz durch § 71 Landesbauordnung⁵⁰³⁾. § 71 LBauO v. RL-PF geht von folgenden Grundsätzen aus: Werden bauliche oder sonstige Anlagen errichtet, bzw. wesentliche Änderungen an schon bestehenden Anlagen vorgenommen, bei denen ein Zu- und Abfahrtsverkehr oder eine Verstärkung desselben zu erwarten ist, so sind Stellplätze oder Garagen in einer für den voraussichtlichen Benutzungsumfang ausreichenden Zahl und Größe und in geeigneter Beschaffenheit herzustellen, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dies erfordert. Die Erstellung solcher Parkmöglichkeiten hat grundsätzlich auf dem zu bebauenden Grundstück selbst zu erfolgen, kann aber auch auf einem anderen Grundstück, soweit dessen Nutzung zu diesem Zweck öffentlich-rechtlich gesichert ist, gestattet oder auf Grund eines Bebauungsplanes gefordert werden, wenn dieses Grundstück in zumutbarer Entfernung liegt⁵⁰⁴⁾.

497) RGarO v. 17. 2. 1939 (RGI. I, 219) i. d. F. v. 13. 9. 1944 (RARbBl. I, 325). Die RGarO wurde auf Grund einer Ermächtigung im "Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens" v. 3. 7. 1934 (RGI. I, 568) erlassen.

498) Zur Vorgeschichte vgl. Thiel/Frohberg RGarO S. 66 ff.

499) Vgl. auch Maury, DVBl. 50, 634 ff.

500) BBauG vom 23. 6. 1960 (BGBl. I, 341).

501) § 186 Abs. 3 BBauG; BVerwG NJW 55, 1452; BBauBl. 62, 398; NJW 67, 840.

502) So z. B. durch § 64 der BauO von Nordrhein-Westfalen vom 29. 11. 1960 (GVBl. 433) zuletzt geändert am 24. 1. 1970 (GVBl. 299); bayerische GaragenVO vom 1. 8. 1962 (GVBl. 207); vgl. dazu auch Götz, JuS 70, 1 ff, 4 Fußn. 31.

503) LBauO in der Neufassung vom 27. 2. 1974 (GVBl. 53).

504) Diese Regelung entspricht derjenigen der RGarO, vgl. § 2 sowie den kurzen Überblick von Kulenkampff, BB 58, 1192 f.

Bestehen beide Möglichkeiten nicht, so kann der Bauherr seiner Verpflichtung dadurch nachkommen, daß er mit der Gemeinde einen Vertrag über die Erfüllung der Stellplatzpflicht abschließt, in dem er seine Bereitschaft erklärt, die Kosten für die Herstellung der vorgeschriebenen Stellplätze oder Garagen in angemessener, jeweils im Einzelfall festzulegender Höhe zu tragen, wenn die Gemeinde die Errichtung - etwa durch den Bau einer Hoch- bzw. Tiefgarage - übernimmt ⁵⁰⁵⁾.

Wie aus einer Zeitungsnotiz ⁵⁰⁶⁾ hervorgeht, wird oder wurde in einigen Städten oft auch eine Pauschalabgeltung ⁵⁰⁷⁾ vereinbart, was allerdings nicht im Sinne des Steuerzahlers sein dürfte, da ein solcher Pauschalbetrag in den seltensten Fällen kostendeckend sein wird.

Über die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen und Garagen entscheiden die Baubehörden im Verfahren über die Baugenehmigung. Sie entfällt nicht etwa durch das Vorhandensein von Parkplätzen auf öffentlichen Verkehrsflächen ⁵⁰⁸⁾.

Es ist zu klären, welchen Rechtscharakter diese Ablösesumme hat.

Wenn Maury ⁵⁰⁹⁾ ausführt, die Stellplatzpflicht und die mit ihr verbundene Ablösemöglichkeit beruhe auf dem volkswirtschaftlich und sozial gleichermaßen gerechtfertigten Grundsatz, daß die allgemeine Steuerkraft nicht dazu da sei, den notwendigen Aufwand für die Befriedigung des durch den Massenverkehr besonders in den eng bebauten Zentren der Städte ins uferlose gewachsenen Parkflächenbedarfs zu bestreiten, so liegt dem erkennbar die typische Überlegung für die Schaffung der Zwecksteuer zugrunde.

505) Vgl. auch Art. 63 BayBO v. 1. 8. 1962 (GVBl. 179).

506) Vgl. WZ Nr. 109 v. 11. 5. 1974 S. 11.

507) Nach einer Auskunft des Bauverwaltungsamtes der Stadt Mainz vom 16. 12. 1974 wurde dort wie folgt verfahren: Bis zur Mitte des Jahres 1968 wurde von Bauherren, die ihre Verpflichtung zur Schaffung von Einstellplätzen nicht erfüllen konnten, eine "Sicherheitsleistung" in Höhe von 2. 500. - DM pro fehlendem Einstellplatz erhoben. Für die Folgezeit wurde eine Erhöhung dieser Abgabe auf 5. 000. - DM beschlossen und ihr zugleich der Charakter eines Ablösungsbetrages verliehen. Im Oktober 1972 wurde dieser Betrag in Angleichung an die Baupreisentwicklung auf 8. 000. - DM erhöht. Die vereinnahmten Mittel wurden zweckgebunden für die Schaffung von öffentlichen, in vollem Umfang der Allgemeinheit zur Verfügung stehenden Parkplätzen verwendet. Zur zukünftigen Ausgestaltung werden noch keine Angaben gemacht.

508) VGH Mannheim, DVBl. 74, 240.

509) Maury, DVBl. 50, 634; dagegen Thiel, DVBl. 54, 349 ff, 353.

a) Ist die Garagenabgabe eine Zwecksteuer?

Indem die Ablössungssumme der Gemeinde Mittel in die Hand gibt, mit deren Hilfe es letzterer ermöglicht wird, Parkplätze, Hoch- oder Tiefgaragen zu bauen, ist sie im Ergebnis, wenn auch mit anderer Ausgestaltung im einzelnen, mit der Mineralölsteuer vergleichbar. Auch diese dient dazu, Gemeinschaftseinrichtungen, nämlich Straßen zu bauen. Soweit, keineswegs im Einklang mit dem Gesetz, in der Praxis aber noch vorzufinden, von den Stellplatzpflichtigen in der Vergangenheit Pauschalsummen verlangt wurden, könnte man auch davon ausgehen, daß sie - anstelle der Erfüllung einer Sachleistungspflicht - zur Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand erhoben wurden, zweckgebunden für die Erstellung bzw. Bereitstellung von Parkmöglichkeiten zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr.

Daß jedoch - je nach Ausgestaltung des Ablösungsvertrages - den Ablösungspflichtigen bei der Garagenabgabe auf den geschaffenen Abstellplätzen zumindestens Vorrechte eingeräumt werden müssen, wenn nicht gar ein ausschließliches Eigentum etwa im Sinne des Wohnungseigentums, während die Straßen in aller Regel dem Allgemeingebrauch dienen, macht schon trotz einer gewissen Gleichartigkeit der beiden Abgaben, einen gravierenden Unterschied deutlich.

Was die Abnahme einer Zwecksteuer jedoch vollends scheitern läßt, ist die Art der Ausgestaltung der Zahlungspflicht. Sie beruht nämlich auf einem früher meist privatrechtlichen⁵¹⁰⁾, nach Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung nunmehr wohl öffentlich-rechtlichen Vertrag⁵¹¹⁾. Dies aber ist unvereinbar mit dem Wesen einer Steuer, die nur eine öffentliche, gegenleistungsfreie und nicht eine vertragliche, gegenleistungspflichtige Leistung sein kann.

b) Ist die Garagenabgabe eine Gebühr?

Die Pflicht zur Bereitstellung von Einstellplätzen oder zur Errichtung von Garagen ist eine öffentlich-rechtliche Leistungspflicht⁵¹²⁾.

Ihre Erfüllung oder Ablösung kann verlangt werden. Sie kann mit der Erteilung der Baugenehmigung derart gekoppelt werden, daß ein Gebäude nur dann errichtet oder ausgebaut werden kann, wenn entweder die Parkraumfrage geklärt oder eine entsprechende Ablössungssumme bezahlt ist.

Trotz der engen Verbindung zwischen Baugenehmigung und Ablössungszahlung

510) Vgl. dazu BGHZ 35, 69 = NJW 61, 1355.

511) Vgl. für viele Götz, JuS 70, 1 ff, 4 m. w. N. und u. Fußn. 525).

512) BGHZ 35, 69 = NJW 61, 1355.

handelt es sich jedoch nicht um eine Genehmigungsgebühr ⁵¹³⁾. Die Garagenabgabe wird nämlich nicht bezahlt, weil die Behörde das Bauvorhaben genehmigt, oder als Entgelt für den mit dem Genehmigungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand. Dafür wird von jedem Bauwilligen eine Gebühr erhoben, unabhängig, ob er einer Einstellplatzpflicht unterliegt oder nicht. Die Ablösung ist also nicht die Gegenleistung ⁵¹⁴⁾ für die Genehmigung sondern ein aliud zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht, in Form einer Auflage ⁵¹⁵⁾ zur Baugenehmigung.

c) Ist die Garagenabgabe ein Beitrag?

Beiträge werden erhoben zur Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen ⁵¹⁶⁾. Sie sollen grundsätzlich dann erhoben werden, wenn sonst die Kosten durch Steuern aufzubringen wären ⁵¹⁷⁾. Öffentliche Einrichtungen im Sinne des § 8 KAG von RL-PF (GVBl. 1954, 139) ⁵¹⁸⁾ sind gemäß § 6 Abs. 1 DVO Veranstaltungen, Vorhaben, Unternehmungen und Einrichtungen, die die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Aufgaben vornehmen oder betreiben.

Daran scheitert die Annahme eines Beitrages im vorliegenden Falle.

Daß der einzelne Stellplatzpflichtige einen Vorteil aus dem Tätigwerden der Gemeinde hat, ist nicht zu übersehen. Wird ihm doch letztlich erst auf Grund seiner Ablösungsbereitschaft die von ihm beantragte Baugenehmigung erteilt und zudem noch in dem beantragten Umfang, womit ihm eine nach dem Gesetz grundsätzlich nicht zustehende Überbauung bzw. rentierlichere Ausnutzung seines Grundstückes gestattet wird. Ein weiterer Vorteil liegt darin, daß der Betroffene durch die an die Gemeinde gezahlte zweckgebundene Ablösungssumme in aller Regel sehr viel günstiger steht, als wenn er im Zentrum einer Stadt, wo der Quadratmeter Boden vielleicht 1. 000. - DM, u. U. auch ein Mehrfaches davon kostet, auf seinem eigenen oder einem teureren Nebengrundstück Parkflächen anlegen muß.

Diese Vorteile sind aber keine Sonderleistungen im Sinne einer speziellen Gegen-

513) Nur eine solche käme in Frage.

514) Wie Fußn. 525).

515) Vgl. für viele VGH Bremen, DÖV 56, 216.

516) Vgl. dazu ausführlicher o. Teil I.

517) § 6 Abs. 4 DVO/KAG - RL-PF vom 2. 9. 1955 (GVBl. 89).

518) Zuletzt geändert durch das 4. LandesG u. Änd. d. KAG v. 20. 12. 1968 (GVBl. 276).

leistung der Gemeinde,

Die Gemeinde stellt nämlich mit der Errichtung einer Park-Hoch- oder -Tiefgarage keine öffentliche Einrichtung ⁵¹⁹ her. Sie nimmt lediglich rein organisatorische Aufgaben zur sinnvollen, einer ordnungsgemäßen Städteplanung gerecht werdenden Koordination von gesetzlichen Einzelpflichten Privater wahr, bei völliger Fremdfinanzierung inklusive eines prozentualen Aufschlages für den Verwaltungsaufwand durch die Stellplatzpflichtigen. Die Garagenabgabe ist also kein Beitrag ⁵²⁰).

Die sonst auftauchende Frage, ob die Annahme eines Beitrages nicht auch daran scheitern würde, daß, wie es bei der Garagenablösung wenigstens seither weithin gehandhabt wurde, ein Beitrag begriffsnotwendig nicht schon jahrelang vor dem "ersten Spatenstich" erhoben werden kann, mag somit hier dahingestellt bleiben, da es jedenfalls an der Errichtung einer öffentlichen Einrichtung fehlt.

d) Ist die Garagenablösung eine Ausgleichsabgabe?

Die Garagenabgabe ist eine Ablösungszahlung insoweit, als der Stellplatzpflichtige von der Erstellung eigener Parkflächen frei wird, indem seine Eigenverpflichtung sich in eine Beteiligungspflicht an einer Sammelgarage umwandelt ⁵²¹). Insofern bestehen gewisse Ähnlichkeiten etwa mit der Feuerwehrabgabe, sowie der Wohnungs- und Wohnraumabgabe. Und ebenso wie diese Abgaben schafft auch die Garagenablösung einen faktischen Vorteilsausgleich für die entfallende Eigenverpflichtung. Eine letzte Gemeinsamkeit besteht darin, daß auch die Garagenablösung keine echte Ausgleichsabgabe ist.

Zwar wird sie im weiteren Sinne als ein finanzieller Ausgleich für eine sonst zu erbringende Sachverpflichtung gezahlt, es fehlt dem Ganzen aber jede irgendwie geartete gemeinschaftsbildende Einrichtung, wie sie für eine Ausgleichsabgabe typisch ist. Vielmehr lastet sie entweder zur Sicherung der Forderung als Grundschuld auf dem Baugrundstück des Betroffenen, oder die Ablösesumme wird noch

519) Vgl. dazu auch Thiel/Frohberg, RGaO S. 82 f.

520) Zu Unrecht von einem Beitrag sprechen: § 64 Abs. 6 BauO-NW v. 25. 6. 1962 (GVBl. 373).

521) So etwa auch Bötrich her, MDR 61, 754; a. A. BGH MDR 61, 580. Dabei ist zu beachten, daß der BGH von Voraussetzungen ausgeht, die heute nach Schaffung des § 71 LBauO - RL-PF nicht mehr möglich sein dürften; a. A. auch Thiel/Frohberg, a. a. O. S. 140, die jedoch nur den Fall im Auge haben, wo der Stellplatzpflichtige zur Errichtung öffentlicher Parkflächen beitragen soll.

vor Baubeginn bezahlt und von der Gemeinde treuhänderisch bis zur Erstellung einer Gemeinschaftsparkanlage **verwaltet**.

e) Ist die Garagenablösung eine vertragliche Leistungspflicht?

Eine Pflicht zum Abschluß eines Ablösungsvertrags bestand nach der Reichsgaragenordnung nicht ⁵²²⁾. Dies hat sich nach Inkrafttreten der rheinlandpfälzischen LBauO (§ 71 Abs. 8) insoweit geändert, als zwar der Stellplatzpflichtige keinen Anspruch auf den Abschluß eines solchen Vertrages hat, die Bauaufsichtsbehörde ihrerseits aber mit Zustimmung der Gemeinde einen Ablösungsvertrag verlangen kann.

Die Vertragspflichten der Gemeinde ergeben sich im wesentlichen aus § 71 Abs. 7 LBauO; der beteiligte Privatmann übernimmt die Pflicht zur Zahlung einer bestimmten Summe, wobei hier den Parteien Ausgestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Festsetzung der Höhe und der Fälligkeit der Geldleistung offenstehen. Der Vertragsabschluß gibt der Gemeinde neben der gesetzlichen Verpflichtung auch einen direkten klagbaren Anspruch auf Erfüllung ⁵²³⁾.

Diese Ausgestaltung im einzelnen läßt erkennen, daß die Garagenablösung zu Unrecht als "Abgabe" ⁵²⁴⁾ bezeichnet wird. Sie ist vielmehr ein vertragliches Entgelt in Erfüllung einer gesetzlichen Auflage.

Ob der zugrunde liegende Vertrag öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur ist, kann dahingestellt bleiben, da es hierauf für die vorliegende Arbeit nicht entscheidend ankommt ⁵²⁵⁾.

Ein weiteres Problem, das hier auch nur angedeutet werden soll, ist die Frage der Rechtsstellung der Gemeinde zu den einzelnen Kostenbeteiligten und Nutzungsberechtigten sowie deren Verhältnis untereinander ⁵²⁶⁾. Wie schon die

522) Vgl. VGH Kassel, DVBl. 64, 687 ebenso Maury a. a. O. S. 635; §§ 2, 9, 10, 58 RGaO und Thiel/Frohberg a. a. O. S. 108; auch die LBauO von RL-PF vom 15. 11. 1961 (GVBl. 229) sah in ihrem § 52 keine derartige Regelung vor.

523) Vgl. Götz, JuS 70, 1 ff, 4.

524) So etwa Forsthoff, LB § 15 S. 281.

525) Hierzu gibt es eine umfangreiche Literatur; vgl. für viele v. Campenhausen DÖV 67, 662 ff; Rupp, DVBl. 59, 81 ff; Götz, JuS 70, 1 ff; Weis, NJW 60, 1762; Forsthoff LB § 14; Thiel/Frohberg RGaO S. 138 ff, jeweils m. w. N.; auch die Rspr. kommt zu sehr unterschiedlichen Ansichten, vgl. BVerwG 23, 213 = NJW 66, 1936; 22, 138; BGHZ 32, 214 = NJW 60, 1457; 35, 69 = NJW 61, 1355.

526) Vgl. dazu Art. 70 BayBO (a. a. O.) der die Herstellung, Unterhaltung und Verwaltung von Gemeinschaftsanlagen (Art. 69) durch die Gemeinde für das

RGaO ⁵²⁷⁾ so gibt auch § 71 LBauO - RL-PF darauf keine Antwort.

18.) Die Umweltschutzabgabe

Weit an der Spitze der Abgaben, die sich wie der Wehrpflichtausgleich und die Ausfallgebühr zur Zeit noch in der Diskussion befinden, stehen zwei ganz besonders drängende Problemkreise. Da ist einmal die Frage des Umweltschutzes ⁵²⁸⁾, insbesondere im Zusammenhang mit der Autowrack-Beseitigung, zum anderen die Frage des Bodenrechts.

Es steht außerhalb jeden Zweifels, daß in Bezug auf den Umweltschutz seit Beginn des Industriezeitalters gesündigt wurde. "Fabrikschlote müssen rauchen", war die Devise und "Abfall ist ein Indikator für den Fortschritt".

"Was zunächst in örtlichen und regionalen Überlastungen der Atmosphäre durch Industriebeeinträchtigungen und als Verschmutzung von Boden und Gewässern auftrat, erwies sich bald als die Vorankündigung einer umfassenden und tiefgreifenden Störung und Existenzgefährdung im globalen Naturhaushalt der Erde selbst" ⁵²⁹⁾.

Erste katastrophenartige Zusammenbrüche bei den Selbstreinigungs- und Heilungsfunktionen der natürlichen Umwelt waren die Folge.

Die Verschmutzung unserer Umwelt wuchs in dem Maße, wie die Bereitschaft, Abhilfe zu schaffen, abnahm.

Trotzdem ist augenblicklich eine zunehmende Sorge der Menschen für ihre Umwelt festzustellen, denn die Menschheit geht auf eine natürliche Grenze zu, die ihr durch die Erde, den zur Zeit einzig verfügbaren Lebensraum, gesetzt ist. Gerade dieses allgemeine Interesse am Umweltschutz wird aber augenblicklich vor allem in der einschlägigen Industrie mit wachsender Besorgnis beobachtet, die bis zum passiven Widerstand geht ⁵³⁰⁾. Man hat die amerikanische Entwick-

526) Fortsetzung:

Bundesland Bayern regelt. Desgleichen § 76 LBO von Bad. - Württ. vom 6. 4. 1964 (GBl. 151).

527) Vgl. Thiel/Frohberg RGAO S. 164 ff, 166.

528) Einen guten Überblick über die Gesamtsystematik auf nationaler und internationaler Ebene unter Anführung aller einschlägigen Gesetze und VO'en gibt Strickrodt, HwStR Bd. II S. 1128 ff; eine zusammenfassende Darstellung des Umweltprogramms der Bundesregierung enthält die BT-Drucks. VI/2710, Den Begriff der Umwelt i. S. d. Umweltschutzes definiert Bruns, Diss. S. 1 in Fußn. 1 m, w, N.

529) Strickrodt, HwStR Bd. II S. 1128.

530) So haben z. B. zinsbegünstigte Darlehen aus ERP-Mitteln des Bundes in Rheinland-Pfalz einen relativ geringen Anklang gefunden, vgl. AZ v. 24. 5. 1972.

lung vor Augen und fürchtet trotz gegenteiliger und beruhigender Erklärungen der verantwortlichen Politiker um die Konkurrenzfähigkeit für deutsche Waren auf dem internationalen Markt ⁵³¹).

Sieht man die geplanten Abgaben zur Erhaltung bzw. zur Wiederherstellung einer menschenwürdigen Umwelt für sich, so scheint diese Sorge berechtigt. Aber man muß die Gesamtplanung betrachten und darf nicht Einzelteile eines zumindestens vom Ansatz her sinnvollen Ganzen herausgreifen. Und hier scheint doch das positive der Gesamtkonzeption das negative zu überdecken ⁵³²).

Der Ausweg aus diesem Dilemma scheint in der Wiederaufbereitung der Abfallstoffe zu bestehen, in der Fachsprache der Müll - Experten "Recycling" genannt. Abfall ist nämlich nicht nur etwas Lästiges, er kann, volkswirtschaftlich gesehen, auf die Dauer in diesem Umfang auch nicht mehr hingenommen werden. Seit der Besiedlung der Erde fanden sich nirgendwo Überbleibsel, die auch nur annähernd an den Nähr-, Heiz- und Schrottwert moderner Müllhalden heranreichen. Diese vielversprechende Methode steht allerdings noch in ihren Anfängen ⁵³³).

a) Die Autowrackbeseitigung

Und dies vor allem, soweit es um die Beseitigung bzw. Weiterverwertung von Autowracks geht. Ein schrottreifes Auto ist kein homogener Körper. Es besteht aus zu vielen Einzelstoffen, die eine rationelle Verwertung erschweren ⁵³⁴). Daß man sich hier aber etwas einfallen lassen muß, liegt auf der Hand. Eine Million Autos werden derzeit in jedem Jahr von ihren Besitzern ausrangiert. Schon 1975 wird sich die Anzahl um fast die Hälfte erhöht haben ⁵³⁵), wenn man vorsichtigen Schätzungen Glauben schenken will.

531) Vgl. auch Strickrodt a. a. O. S. 1129.

532) Eine allen genehme und gerechte Lösung ist sowieso nicht zu erreichen.

533) Nach einer Auskunft der Handelskammer Hamburg vom 19. 7. 1974 hatten sich bis zu diesem Zeitpunkt 31 Kammern der "Bundesabfallbörse" angeschlossen. In den Hausmitteilungen der Handelskammern werden Angebot und Nachfrage an Abfallstoffen kostenlos veröffentlicht, mit einer Erfolgs-Vermittlungsquote von derzeit 25 - 30 %. Das bedeutet pro Einzugsbereich und Monat 100 - 150 Tonnen weniger Deponieabfälle; vgl. auch Sprenger in Ifo-Schnelldienst 15/1974, S. 5 ff; ebenso eine Notiz in der Süddeutschen Zeitung Nr. 210 vom 12. 9. 1974, S. 9.

534) Vgl. Rosenblack, Zur Sache 3/72 S. 138.

535) Vgl. Report in: Der Spiegel Nr. 49 v. 29. 11. 1971 S. 62 u. ff, 63; etwas zurückhaltender Bruns, Diss. S. 26.

Die Autowracks stehen zum augenblicklichen Zeitpunkt, ihrer Kubikmeterzahl nach mit 12 Mio m³ an dritter Stelle hinter dem Hausmüll und dem Klärschlamm auf die Gesamtabfallmenge der Bundesrepublik Deutschland bezogen ⁵³⁶).

Endstation für die Autoveteranen sind derzeit die Deponie, der Autofriedhof, die Paket-Pressen und die Zerkleinerungs-Maschine, "Shredder" genannt. So findet gar keine oder nur eine mechanische Zerkleinerung des voluminösen Abfallproduktes statt. Von einer nennenswerten Weiterverarbeitung bzw. Wiederaufbereitung der einzelnen Bestandteile kann also zur Zeit auf diesem Gebiet immer noch nur bedingt die Rede sein, sieht man von dem prozentual geringen Anteil der "Shredder-Pakete" ab, die in Eisenhütten als Schrottanteil zur Stahlerzeugung Verwendung finden.

Diese vier Methoden sind soweit zwar bisher nicht unbedingt wirtschaftlich, sie sind aber wenigstens ordnungsgemäß.

Ein Ärgernis wird die Autobeseitigung dann, wenn sie an Waldrändern, in Straßen-Gräben oder sonst ungeeigneten Stellen vorgenommen wird, wie dies in zunehmendem Maße geschieht ⁵³⁷).

Hier setzen nun die Überlegungen an, wie dieser Unsitte zu begegnen und eine geordnete Abfallbeseitigung sicherzustellen ist.

Der erste Gedanke gilt natürlich dem Verursacherprinzip ⁵³⁸), denn es ist in der Tat nicht einzusehen, daß schädliche Folgen für die Umwelt, hervorgerufen durch das Verhalten einzelner, sozialisiert und so der Allgemeinheit, die darunter so-wieso zu leiden hat, auch noch die Kosten für die Beseitigung aufgebürdet werden ⁵³⁹).

Auf dieser Linie bewegt sich auch die Bundesregierung, wenn Bundesinnenminister Genscher sagt:

"Die deutsche Umweltpolitik sieht keinen Anlaß, von den bewährten Grundsätzen der Marktwirtschaft im Bereich des Umweltschutzes abzugehen. Die Anwendung marktwirtschaftlicher Grundsätze auf das Umweltprogramm ist das Verursacherprinzip. Auch im Falle der Kosten der Umweltbelastungen sollte nicht von dem bewährten Grundsatz unserer Marktwirtschaft abgewichen werden, daß derjenige der Kosten verursacht, auch dafür aufzukommen hat. Kosten für die Reinigung von Abwässern oder für die Beseitigung von Abfallstoffen dürfen nicht einfach

536) Vgl. Graphik in: Umweltschutzprogramm der BReg. S. 98.

537) Vgl. auch Straub, Zur Sache 3/72 S. 135 ff.

538) Anders Strickrodt a. a. O. S. 1128 der mehr die Belastung der Gesamtbevölkerung sieht; ausführlich zum Verursacherprinzip Bruns, Diss. S. 30 ff; Bullinger, Rincke, u. a., Das Verursacherprinzip S. 15 ff und 69 ff.

539) Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Landkreistages von Rheinland-Pfalz WZ Nr. 209 v. 9./10. 9. 1972, S. 26 und Kommentar, o. Verf. auf derselben Seite.

auf die Allgemeinheit abgewälzt werden" 540). Er sieht in dem Verursacherprinzip eine Methode der Kostenzurechnung 541), nicht etwa eine Verbrecherjagd nach Umweltsündern 542). Ein Hauptziel des Umweltprogrammes ist es, das Verursacherprinzip durchzusetzen.

Danach soll "jeder, der die Umwelt belastet oder sie schädigt, für die Kosten dieser Belastung oder Schädigung aufkommen" 543).

Und an anderer Stelle:

These 2: "Die Kosten der Umweltbelastungen hat grundsätzlich der Verursacher zu tragen (Verursacherprinzip)" 544).

Im Umweltprogramm der Bundesregierung steht dazu folgendes:

"Es bleibt natürlich die Frage, besonders wenn man etwa an die Verpackungsindustrie denkt, wer hier eigentlich der Verursacher ist, der Hersteller, der Benutzer, oder der Käufer des Endproduktes, der die - meist viel zu aufwendige - Verpackung schließlich wegwirft, und zwar notgedrungen wegwerfen muß," Dazu liefert das Umweltprogramm folgende Definition 545):

"In einer marktwirtschaftlichen Ordnung sollen grundsätzlich alle Kosten den Produkten oder den Leistungen zugerechnet werden, die die einzelnen Kosten verursachen. Grundlage der Kostenzurechnung ist also das Verursacherprinzip. Nach diesem Prinzip muß derjenige die Kosten der Umweltbelastung tragen, der für ihre Entstehung verantwortlich ist. Das bedeutet aber nicht, daß als Verursacher immer nur derjenige anzusehen ist, bei dem während oder am Ende eines Produktions- oder Konsumprozesses die Umweltbelastung offensichtlich wird. Unter Verursacher muß vielmehr auch verstanden werden, wer durch Anwendung eines bestimmten Produktes die Grundlage für die spätere Umweltbelastung legt" 546).

540) Genscher, Einführung zum Umweltprogramm der Bundesregierung, S. 13.

541) Skeptisch Rupp, der befürchtet, daß die Verursacherkette sich letztlich doch wieder beim Verbraucher oder Steuerzahler schließt, JZ 71, 401.

542) Genscher a. a. O.

543) Umweltprogramm der B. Reg. S. 41.

544) Umweltprogramm der B. Reg. S. 29; vgl. dazu auch die Europäische Charta zur Reinhaltung der Luft, die der Europarat 1968 beschlossen hat.

545) Umweltprogramm der B. Reg. S. 46; demgegenüber weist S. 99 a. a. O. eine Inkonsequenz auf, wenn gesagt wird, daß derjenige, bei dem der Abfall entsteht, die Kosten seiner Beseitigung zu tragen hat. Hier ist doch wieder der Endverbraucher der Dumme, der sich am wenigsten gegen diesen sinnlosen Verpackungsaufwand wehren kann.

546) Skeptisch gegenüber dem Verursacherprinzip Max Streibl, bayr. Staatsminister, in Süddeutsche Ztg, Sonderdruck. Er hält die Aufstellung dieses Prinzips, bei grundsätzlicher Bejahung für problematisch, weil er - wohl

Auch im konkreten Fall ist der Ansatzpunkt das Entscheidende, weil die Verursacher in den seltensten Fällen zu ermitteln sind.

Das Problem wird um so dringender, als nach dem neuen Abfallbeseitigungsgesetz 547) die Landkreise für die Beseitigung der Autowracks zuständig sind und überall dort, wo der Letztbesitzer nicht mehr zu ermitteln ist, auf Kosten des Steuerzahlers für den Abtransport und die Verschrottung gesorgt wird.

Die Automobilclubs und zunehmend auch andere öffentliche Vereine und Verbände haben deshalb schon frühzeitig und auch jetzt immer wieder vorgeschlagen und gefordert, daß schon beim Kauf des Neuwagens eine angemessene Geldsumme als "Verschrottungsgebühr" 548) erhoben wird, die der Zweitkäufer dann seinerseits wieder übernehmen müßte und die der Letztbesitzer dann verliert, wenn er den Wagen nicht einer ordnungsgemäßen Verschrottung zuführt. Aus der hinterlegten "Gebühr" könnten dann diejenigen Unkosten bestritten werden, die der öffentlichen Hand aus der Beseitigung von wildabgestellten Altwagen entstehen.

Ein anderer Vorschlag geht dahin 549), dem Autobesitzer die Zahlung der Kraftfahrzeugsteuer für ein ausrangiertes Auto nur dann zu erlassen, wenn dieser nachweisen kann, daß er den alten Wagen beim Kauf eines neuen in Zahlung gegeben oder auf einem offiziell zugelassenen Schrottplatz ordnungsgemäß abgeliefert hat.

Beides, wie ich meine, wirksame Maßnahmen, deren Praktikabilität hier aus verständlichen Gründen außer Betracht gelassen werden soll.

546) Fortsetzung:

sehr zu recht - befürchtet, daß die Auflagen und Abgaben letztlich wieder auf den Verbraucher abgewälzt werden. Er hält es für sinnvoll, die Kosten des Umweltschutzes als gesamtgesellschaftliche Belastung aufzufassen.

- 547) Landesgesetz über die geordnete Beseitigung von Abfällen (AbfallG) v. 17. 1. 1972, GVBl. - RL-PF Nr. 3 v. 10. 2. 1972 S. 81 hier: § 3, jetzt §§ 1 - 3 des Landesgesetzes zur Ausführung des Abfallbeseitigungsgesetzes v. 30. 8. 1974 (GVBl. 374 - LAbfG);
vgl. auch AbfallG für Baden-Württemberg v. 21. 12. 1971, GBl. 1972 S. 1, in Verbindung mit § 3 Abfallbeseitigungsg v. 7. 6. 1972 (BGBl. I, 873), zuletzt geändert durch G. v. 15. 3. 1974 (BGBl. I, 721, 740), dazu VO'en über Abfallnachweis, -beförderung und -einfuhr v. 29. 7. 1974 (BGBl. I, 1574, 1581, 1584).

- 548) Vgl. Kommentar in FR v. 15. 11. 1971 S. 11 u. AZ v. 25. 5. 1972; auch Autoverwertungsabgabe; der Name ist nicht einheitlich, Ziel und Zweck sind aber jeweils identisch.

- 549) Vgl. WZ Nr. 213 v. 14. 9. 1972 S. 4; modifiziert vgl. FR v. 21. 12. 1971, es soll lediglich der Verbringungs nachweis genügen.

b) Kosten des Umweltschutzes

Daß die Frage der Finanzierung ein Kernproblem darstellt, geht aus den geschätzten und tatsächlichen Kosten hervor, die allgemein für den Umweltschutz aufzubringen sind, soll das Unternehmen erfolgreich sein.

Allein die Kosten für die Forschungen zum Umweltschutz beliefen sich im Jahre 1969 auf 19, 1 Mio und 1970 auf 26, 7 Mio DM.

Die Finanzierung für Maßnahmen des Umweltschutzes in Form von Steuererleichterungen, zinsgünstigen Krediten und verlorenen Zuschüssen erforderte Mittel in Höhe von 116, 7 Mio DM (1969), 137, 3 Mio DM (1970) und 243, 2 Mio DM im Jahre 1971. Zusätzlich bringen die Länder und Gemeinden nach Schätzungen über 2 Mrd. DM jährlich auf. Das Batelle-Institut rechnet für die nächsten 15 Jahre mit einem Aufwand von insgesamt 130 Mrd. DM. Eine Schätzung des Instituts für Landschaftspflege und Naturschutz an der TH-Hannover lautet für den Zeitraum von 1971 - 1980 auf 84, 5 Mrd. DM (= 84 500 000 000). Diese Beträge beziehen sich auf die reine Abfallbeseitigung ohne flankierende Maßnahmen ⁵⁵⁰⁾.

Das bedeutet, daß von Bund, Ländern, Gemeinden und Industrie jährlich für Umweltkosten 2, 5 Mrd. DM aufzubringen wären. Bei einem zugrunde gelegten Bruttosozialprodukt von 600 Mrd. DM wären demnach 1, 5 % für eine gesunde Umwelt auszugeben, was rund 10 % des Sozialaufwandes entspricht ⁵⁵¹⁾.

Angesichts dieser Zahlen, die auf die Allgemeinheit zukommen, wird es klar, daß man unter allen Umständen zuerst einmal diejenigen heranziehen muß, die Hauptverursacher für diese Misere sind, damit wenigstens die Lasten für den laufenden Neuanfall einigermaßen gerecht verteilt werden. Es genügt schon, wenn die Allgemeinheit für die Sünden einzelner in der Vergangenheit kollektiv durch ihren Steuerbeitrag aufkommen muß.

(1)

Aber das Auto als solches ist noch nicht einmal das größte Problem. Bevor nämlich ein Auto verschrottet wird, sind im Verlauf seiner Lebensdauer mehrere Sätze Reifen und unzählige Liter Motoren- und Getriebeöl gewechselt worden und zur Beseitigung angefallen.

Für die Verwendung der Altreifen geht zur Zeit ein Vorschlag dahin, sie mit dem Sperrmüll einzusammeln und sie dann an geeignete Verarbeiter bzw. Ver-nichtungsanlagen weiterzugeben.

Die Kosten würden auf diese Weise jeden Bürger treffen, da sie in den allgemeinen Gebühren für die Müllbeseitigung enthalten wären.

550) Vgl. dazu Info. zur polit. Bildung Nr. 146/1971 S. 19; kritisch zu solchen Schätzungen Strickrodt, a. a. O. S. 1131 a. E.

551) Vgl. Info. zur polit. Bildung Nr. 146/1971 S. 19.

Auch wenn es sich realiter nur um Pfennige handelte, um die die Müllgebühren angehoben werden müßten, so ist dies doch ein Verstoß gegen das im Umweltschutzrecht vorherrschende Verursacherprinzip, da auch der Nicht-Autofahrer mit einer Abgabe belastet wird, an deren Entstehung er nicht beteiligt ist.

(2)

Ein nicht minder großes Ärgernis stellt die weitverbreitete Werbung der Industrie für das "Ex und hopp-Prinzip" dar. Besonders akut ist diese Frage im Zusammenhang mit der Absicht der Brauereien und Weingüter geworden, sich nach und nach völlig auf Einwegflaschen aus Glas umzustellen.

Während aber früher Pfandflaschen im Rücklauf bis zu 40 mal neu gefüllt wurden, trägt die Einwegflasche zum Vierzigfachen des Scherbenberges bei, was auf dem Biersektor allein in Hamburg einen Mehranfall von 300 Millionen Glasflaschen jährlich zur Folge hätte ⁵⁵²⁾.

Geltendgemacht werden hygienische und arbeitswirtschaftliche Gründe, außerdem schon bestehende Verbrauchergewohnheit und die Angst vor wirtschaftlicher Benachteiligung ⁵⁵³⁾. Die Stimmen pro und contra halten sich in etwa die Waage. Müll-Experten sind sich jedenfalls einig, daß der uneingeschränkte Vertrieb von Einwegbehältnissen für die "Entsorgung" der Bevölkerung unabsehbare Folgen hätte ⁵⁵⁴⁾.

Immer wieder wird geltend gemacht, daß die Glasflasche nicht das einzige Einwegbehältnis und im Gegensatz zu vielen anderen dazu noch vergleichsweise in hohem Grade umweltfreundlich sei ⁵⁵⁵⁾.

Einig ist man sich im wesentlichen darin, daß für den Fall einer Abgabenerhebung alle wie auch immer gearteten Einwegbehältnisse in vergleichbarer Relation belastet werden müssen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Aber löst eine Umweltabgabe - hier eine Verschrottungs- bzw. Verpackungsabgabe - das Problem des Umweltschutzes und welche Rechtsnatur hätte eine solche Abgabe?

Steuern wären m.E. gar kein geeignetes Instrument, eine ordnungsgemäße Abfallbeseitigung im allgemeinen zu sichern und insbesondere die wilde Ablagerung von Autowracks zu verhindern ⁵⁵⁶⁾.

552) Zu den weiteren Folgen vgl. Info. zur polit. Bildung Nr. 146/1971 S. 15.

553) Vgl. dazu: Heinze in: Zur Sache 3/72 S. 200, Creutzig ebenda, S. 205. der es sich allerdings in seiner Argumentation sehr einfach macht!

554) Vgl. Spiegel Nr. 49 v. 29. 11. 1971 S. 78.

555) Vgl. Creutzig a. a. O. S. 205 und Rickmann, AWZ 1971, S. 636.

556) Damit ist jedoch nichts gegen den Vorschlag der Pflicht zur Weiterzahlung der Autosteuer für abgemeldete Wagen bis zum Nachweis ihrer ordnungsgemäßen Beseitigung gesagt. Diese Maßnahme verspricht eine leichte Durchführbarkeit und ein hohes Maß an Wirksamkeit. Es wäre aber keine "Umweltabgabe" i. S. dieser Arbeit.

c) Der Rechtscharakter der zu erwartenden Abgabe

Die vier ausgewählten Beispiele, Autowracks, Altreifen, Altöle und Einwegflaschen zeigen, daß sich das Problem der Entsorgungsfinanzierung sehr gut mit marktwirtschaftlichen Mitteln lösen läßt.

Sie zeigen aber zugleich, wie differenziert der Gesetzgeber vorgehen müssen.

Die Autowrackbeseitigung über eine Steuer⁵⁵⁷⁾ lösen zu wollen, wäre denkbar unglücklich. Das ergibt sich, wenn man Ausgangspunkt und Ziel miteinander in Beziehung setzt. Dann wird deutlich, daß in absehbarer Zeit auf das Auto als Individual- und insbesondere als Massenverkehrsmittel noch nicht verzichtet werden kann. Die Produktion als solche kann man also sinnvollerweise nicht besteuern, wenn man die Wirtschaftlichkeit der Herstellung nicht beeinträchtigen will⁵⁵⁸⁾.

Der andere Weg bestünde darin, daß die Autobesitzer zusammen mit oder neben der Auto- oder (über den Benzinpreis) der Mineralölsteuer zu den Kosten der Autowrackbeseitigung mit herangezogen würden. Diese Lösung begegnet aber Bedenken, denn es geht nicht an, die Mehrzahl der ordentlichen Autofahrer, oder diejenigen die nie in die Verlegenheit kommen, einen Wagen verschrotten zu müssen, weil sie so lange gar nicht denselben Wagen fahren, dafür mit heranzuziehen, daß eine zahlenmäßig geringere Anzahl von Autobesitzern sich ihrer Wagen auf ungesetzliche Weise entledigt. Eine solche Zwecksteuer würde auch weit an dem gewünschten Ziel vorbeischießen, da sie die Altwagenbesitzer geradezu dazu veranlassen würde, ihre Wagen im Straßengraben zu verschrotten, denn wenn man schon gezahlt hat, kann man dafür auch eine Leistung verlangen, bzw. kann der Staat nicht erwarten, daß die betroffenen Wagenbesitzer zu der von ihnen erhobenen Abgabe auch noch eine zusätzliche Deponie- oder Shreddergebühr zahlen müßten.

Denselben negativen Effekt hätte die Ausgestaltung der Abgabe als eine beim Neuwagenkauf fällige "Verschrottungsgebühr". Denn davon abgesehen, daß eine

557) So etwa Wasserburger, Hans J. in einem Bericht, erschienen im "Deutschen Forschungsdienst" vom 5. 4. 1971, der ohne Differenzierung generell von einer "Umweltsteuer" ausgeht.

558) Davon unabhängig bleibt natürlich die Frage zu klären, ob man Kraftfahrzeuge nicht von Material und Konstruktion her langlebiger gestalten könnte, denn es hat den Eindruck, als ob das Auto von Jahr zu Jahr mehr von den interessierten Kreisen auf ein Wegwerfprodukt hin entwickelt worden wäre, obwohl die technischen Möglichkeiten ständig in entgegengesetzter Richtung fortschreiten.

Gebühr eigentlich nur für eine gesetzlich zulässige "Provokation" ⁵⁵⁹⁾ der Behörde durch den Bürger erhoben werden kann - ungesetzliche Provokationen unterliegen einer Geldbuße oder dergleichen - würde man die Länder zu öffentlichen Schrottverwertern degradieren, da staatliche Gegenleistung für die erhobene Gebühr eben die Abfuhr eines gesetzwidrig abgestellten Schrottautos wäre. Ein gesetzwidriger Tatbestand würde damit quasi legalisiert und, obwohl im Grunde höchst unerwünscht, für die Zukunft noch forciert.

Eine Ausgleichsabgabe kann es nach Prüfung der Voraussetzungen ebenfalls nicht sein, obwohl diese Bezeichnung in der Diskussion oft eine Rolle spielt. Dies aber offenbar aus einer gewissen Bequemlichkeit heraus. Alle Abgaben, die man in das "klassische Dreier-System" nicht hineinbringen kann oder will, werden gerne als Ausgleichsabgaben bezeichnet, wenn sie nur eben gerade noch etwas mit "Ausgleich" zu tun haben. So auch hier. Es ist nicht ersichtlich, wie eine Abgabe wie die oben beschriebene ohne Gesetzesänderung in ein wirkliches Ausgleichssystem eingebunden werden könnte. Aber selbst wenn man einen selbständigen "Ausgleichsfonds" schaffen und die Länder aus ihrer Verantwortung entlassen würde, wäre die Abgabe noch keine Ausgleichsabgabe. Sie könnte nämlich nur in der Weise ausgestaltet sein, daß man von allen Neuwagenkäufern eine den Verschrottungskosten entsprechende Geldleistung verlangt, die anfallende Summe in einem Fonds sammelt und daraus Prämien für eine ordnungsgemäße Ablieferung zur Verschrottung zahlt, bzw. die Unkosten aus der Verwertung wild abgestellter Fahrzeuge bestreitet. Allein damit wäre die Abgabe aber mangels der notwendigen Voraussetzungen keineswegs eine Ausgleichsabgabe sondern nichts weiter als eine Kautionsleistung, eine Sicherung für die Gewährleistung einer umweltfreundlichen ordnungsgemäßen Verschrottung. Ausgehend von dem Gedanken, daß ein gelinder Zwang die Menschen in der Regel zu ordentlichem Verhalten anregt, müßte die Sicherheitsleistung ⁵⁶⁰⁾ so hoch sein, daß es sich für die Altwagenbesitzer lohnt, gegen Rückerstattung der Kautionsleistung ihren Wagen bei einer Sammelstelle abzuliefern.

Währungs- und Zinsverluste müßten dabei allerdings der Praktikabilität wegen unbeachtet bleiben, was jedoch m.E. die Durchführbarkeit dieser Lösung nicht nachhaltig beeinträchtigen dürfte.

Für Altreifen bietet sich die gleiche Lösungsmöglichkeit an, zumal sich gezeigt hat, daß auch sie in einem Recyclingprozeß weiterer Verwendung zugeführt werden können.

559) Vgl. o. Teil I.

560) Eine Parallele hierzu findet sich in § 8 AbfG (BGBl. I, 1972, 873) und in der Sicherheitsleistung der Tagebau-Bergwerksunternehmen für die Rekultivierung der Gruben.

Dagegen läßt sich das Altölproblem sinnvoll durch eine Abgabe nicht lösen. Abgesehen davon, daß es sich im privaten Bereich immer um zu kleine Mengen handelt, als daß man sie in ein Abgaben- und Prämiensystem in wirtschaftlich vertretbarer Weise einbeziehen könnte, ist auch nach einem Ölunfall der Schaden so groß, daß eine dafür angemessene Abgabe gar nicht erhoben werden könnte, da sie in keiner vernünftigen Relation mehr zu dem Kaufpreis stehen würde.

Daß eine gesetzliche Regelung, die zudem den Kleinverbrauch letztlich gar nicht erfaßt, einen umfassenden Umweltschutz auch auf ihrem begrenzten Gebiet nicht bewirken kann, zeigt die Diskrepanz zwischen der Wirklichkeit und der mit dem Altölgesetz ⁵⁶¹⁾ bezweckten Zielsetzung. Seit Inkrafttreten dieses Gesetzes sind vor allem im privaten Bereich eine Fülle von Ölunfällen oder bewußten umweltgefährdenden Handlungen mit Altöl vorgekommen und registriert worden, ohne daß man die Sache in den Griff bekommen hätte.

Auch die nach § 4 AltölG erhobene Abgabe ist nicht geeignet, Umweltschäden der genannten Art zu verhindern. Die von Bruns ⁵⁶²⁾ fälschlicherweise als "Ausgleichsabgabe" bezeichnete Abgabe der Mineralölwirtschaft, die vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft in einem Fonds gesammelt wird, dient nämlich lediglich zur Subventionierung und somit zur wirtschaftlichen Sicherung der Beseitigung von Altölen, die auf ordnungsgemäßem Wege über Tankstellen und Werkstätten zu Altölbeseitigungsanlagen abgeliefert werden.

561) Gesetz vom 23. 12. 1968 (BGBl. I, 1419) nebst DVOen vom 21. 1. 1969 (BGBl. I, 89) und vom 2. 12. 1971 (BGBl. I, 1939).

562) Bruns, Diss. S. 151, geht davon aus, daß es sich bei dieser Abgabenregelung um eine Selbsthilfe innerhalb der mineralölerzeugenden und -verbrauchenden Wirtschaft handelt und spricht wohl deshalb von einer "Ausgleichsabgabe". Ganz davon abgesehen, daß in diesem Zusammenhang der Begriff "Ausgleich" schon problematisch ist, handelt es sich jedoch auch aus anderen Gründen nicht um eine echte Ausgleichsabgabe. Die Abgabe wird von den Ölerzeugern erhoben und kommt den Altölverwertern zugute. Hier fehlt es an einem irgendwie gearteten Gegenseitigkeitsverhältnis in der Fondsgemeinschaft. Der andere schwache Punkt ist der Fonds selbst. Das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft, das den Fonds verwaltet, ist eine Bundesoberbehörde mit Sitz in Frankfurt/Main (vgl. Ges. v. 9. 10. 1954, BGBl. I, 281). Das Abgabenaufkommen gelangt infolge der Fondsbildung zwar nicht in den Haushalt als allgemeines Deckungsmittel, dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß es zur Erzielung von Einkünften dient. Der Staat kann nämlich durch seine Behörden nur das zu Subventionszwecken ausschütten, was er vorher eingenommen hat. Die Abgabe ist somit eine Zwecksteuer.

Dieser Problematik ist wirksam nur beizukommen, indem man den freien Verkauf von Motorenöl gesetzlich verbietet ⁵⁶³).

Ganz anders verhält es sich dagegen bei den Einwegflaschen. Hier muß es das Ziel sein, diese sich in den letzten Jahren immer stärker ausbreitende abfallpotenzierende Unsitte schon an der Wurzel zu packen. Der geeignetste Weg dafür ist die Besteuerung der ersten Stufe im Kreislauf der Abfallerzeugung ⁵⁶⁴). Dies ist nicht der Hersteller, sondern derjenige, der seine Produkte in Einwegbehältnisse verpackt, denn in der Sphäre des Produzenten einer zu verpackenden Ware - und das ist heute fast alles, was produziert wird - werden die Weichen gestellt für eine mehrfach wiederzuverwendende umweltfreundliche oder eine für die Abfallbeseitigung und den Umweltschutz problematische Verpackung.

Die Besteuerung des Warenproduzenten ⁵⁶⁵), der für seine Produkte die Einweg-Einzelverpackung wählt, ist die einzig geeignete Abgabenart, um dieser Problematik beizukommen. Die Erhebung einer Zwecksteuer an der eben dargelegten Stelle ist der verwaltungstechnisch effektivste Weg um zu verhindern, daß Rationalisierungsgewinne Einzelner auf der Abfallseite sozialisiert und demnach nicht nur von denen getragen werden, die die so verpackten Waren - hier vor allem Getränke - kaufen und damit über den Preis mit zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen herangezogen werden ⁵⁶⁶). Der Umweltschutz läßt sich somit über eine Ausgleichsabgabe in dem vorliegend herauszuarbeitenden Wortsinne nicht lösen.

563) Die Empfehlung des Landkreistages RL-PF zur Schaffung von kommunalen Altölsammelstellen ist m. E. wegen mangelnder Finanzierbarkeit völlig undiskutabel. Verwertbar ist dagegen die Abnahme durch Tankstellen und Werkstätten, von deren Seite bisher jedoch nur ablehnende Stellungnahmen erfolgten, vgl. WZ v. 10. 12. 1974 S. 4.

564) Bruns, Diss. S. 84 und 153 schlägt einerseits hierzu das wesentlich rigorosere Mittel des Produktionsverbots vor, während er sich andererseits auf Absprachen zur Selbstbeschränkung verlassen will (Diss. S. 148 ff).

565) Der Vorschlag von Bruns, Diss. S. 85 u. ff, mit Ge- und Verboten zu arbeiten, ist m. E. mangels geeigneter Überwachungsmöglichkeiten sinnvoll nicht praktikierbar. Hier dürfte nur die abgabenrechtliche Lösung zum Ziel führen.

566) Engels, Soziale Marktwirtschaft, S. 38 spricht in diesem Zusammenhang von den "externen Effekten"; vgl. auch Wegner, ZRP 73, 34 ff.

19.) Das Boden- und Wohnrecht

Ein weiteres Terrain, auf dem sich - heute erst in den Anfängen, in Zukunft aber vermutlich in verstärktem Maße - der Abgabenerfindungsgeist tummelt, ist der weite Bereich des Boden- und Wohnrechts.

a) Maßnahmen zur Bodenreform ⁵⁶⁷⁾

Schon zum Ende des 19. Jahrhunderts ⁵⁶⁸⁾ und nach einer Pause dann wiederum zwischen den beiden Weltkriegen machte man sich Gedanken, wie man mit einer gezielten Steuerpolitik in Deutschland eine Bodenreform einleiten könne ⁵⁶⁹⁾. Vor allem wollte man auf diese Weise auch die spekulative Zurückhaltung des Bodens ⁵⁷⁰⁾ bekämpfen - ein Problem, das vor allem in Ballungsgebieten von großer Relevanz ist und für das bis heute noch keine wirklich befriedigende Lösungsmöglichkeit gefunden wurde ⁵⁷¹⁾.

567) Zu den Ansichten der gegenwärtigen Bundesregierung vgl. Arbeitsprogramm des BM f. Städtebau für die VII. Legislaturperiode des Deutschen BT 1972 - 1976, Bonn, Februar 1972 S. 2 - 5 sowie die Regierungserklärung des Bundeskanzlers v. 18. 1. 1973 S. 31 - 35.

568) Ott gar meint feststellen zu können, daß der Kampf um die Bodenreform schon so alt sei, wie das private Grundeigentum - "nur nicht so erfolgreich" in: Eigentumsordnung und Städtebau, S. 26 m. w. N.

569) Vgl. Schmölders, Finanzpolitik § 38 S. 378; ders., in HwStR Bd. II S. 814.

570) Dabei ist zu beachten, daß der Begriff Bodenspekulation in der täglichen Diskussion häufig falsch verwendet wird. Definitorisch einwandfrei bezeichnet "Bodenspekulation" lediglich den mit der Absicht auf Gewinn durch Wiederveräußerung getätigten Erwerb von Grund und Boden, namentlich von Bauland. Verkauft etwa jemand ein ererbtes Stück Land zu einem hohen Preis, so treibt er damit keine Bodenspekulation. Ein von der Definition nicht erfaßter Grenzfall ist das zeitliche Hinausschieben eines Verkaufs in der Erwartung einer Wertsteigerung, ohne daß ein spekulativer Kauf vorausgegangen wäre. Vgl. dazu Kornemann, Fehlsubventionierung S. 16 Fußn. 60 m. w. N.

571) Die Ostblockstaaten haben von der Möglichkeit der Bodenbesteuerung in der Weise Gebrauch gemacht, daß sie zur Liquidierung des Privateigentums an Grund und Boden eingesetzt sind. Hier wurde und wird jeder Privatbesitz so hoch besteuert, bis die Substanz verzehrt ist und damit die Kollektivierung eingeleitet werden kann. "Bodenreform" also mit dem Ziel der Enteignung, vgl. auch Schmölders a. a. O.

Was bisher solche Pläne nie zur Entstehung gelangen ließ, war das unbedingte Festhalten an der Eigentumsgarantie und den Prinzipien der Marktwirtschaft ⁵⁷²⁾.

Hier hat aber in den letzten Jahren ein Umdenkungsprozeß eingesetzt, dessen Richtung eindeutig, dessen Ziel aber gewollt oder ungewollt im Augenblick noch etwas verschleiert ist.

Während unsere Bodenordnung zur Zeit im Kern immer noch marktwirtschaftlich orientiert ist, und auch die gegenwärtigen ordnungspolitischen Maßnahmen lediglich zu einer Korrektur bestehender Auswüchse führen sollen ⁵⁷³⁾, leugnen die radikaleren Kritiker die Möglichkeit systemimmanenter Korrekturen und halten die gänzliche Herausnahme des Bodens aus dem Markt für unumgänglich ⁵⁷⁴⁾, ohne jedoch reationale Alternativen in die Diskussion einzuführen ⁵⁷⁵⁾.

Die Hauptkritik an der marktwirtschaftlichen Ordnung ⁵⁷⁶⁾ des Bodens richtet sich

572) Vgl. dazu die Kritik von Scherf in Radius H. 2, 1969, S. 26 ff. 28.

573) Vgl. dazu ausführlich Ott in: Eigentumsordnung a. a. O. S. 33 ff sowie Harms, Festgabe Bartholomeyczik S. 110 ff und im Gegensatz zu beiden Vogel in NJW 72, 1544 ff. Die interministerielle Arbeitsgruppe "Bodenrecht" des Landes Bayern bringt in ihrem Zwischenbericht v. 1. 2. 1973 S. 8 zum Ausdruck, eines der wichtigsten Instrumente gegen die Bodenspekulation sei eine auf stabilen Geldwert abzielende Wirtschafts- und Finanzpolitik, da nur auf diese Weise die Flucht in die Sachwerte und damit die Ausuferung der Bodenpreise zu verhindern sei; in diesem Sinne auch die Landesregierung Schleswig-Holstein in Bodenpreise, pp S. 8.

574) Vgl. Hofmann in: Schreiber, Bodenordnung? S. 13 ff. 26. Der Rechtsstaat ist bei uns so vervollkommenet, daß man hier und da bereits von einem Rechtswegstaat spricht, der einige Abläufe zu sehr behindere, vgl. G. Heinemann, Reden und Interviews II, Bonn 1971 S. 112; nach Ott a. a. O. S. 34 ist das Privateigentum die letzte Stufe einer umfassenden Kompetenzsplitterung.

575) Zinkahn, in Eigentumsordnung S. 74 f stellt dazu fest, daß es ein unbeschränktes Eigentum im städtebaulichen Bereich in der deutschen Rechtsgeschichte nie gegeben habe.

576) Ott, in Eigentumsordnung S. 39. Eine Stütze für diese Kritik bietet BVerfG 21, 73 = NJW 67, 619; nach W. Engels, Soziale Marktwirtschaft S. 39, besteht ein Grund für die oft schleppende und damit preistreibende Baulanderschließung darin, daß die Gemeinden keinen wirtschaftlichen Anreiz dazu haben. Er sieht deshalb eine Lösung in einer Ausglei chung "externer" und privater Erträge einer Erschließung zum Zwecke der gerechten Kostenverteilung, vgl. zu den externen Kosten auch Herder-Dorneich, Zukunft S. 29.

jedoch dagegen, daß er wie eine Konsumware behandelt werde ⁵⁷⁷). Erst daraus resultierten die letztlich von der Allgemeinheit bezahlten Profite ⁵⁷⁸). Die Abschöpfung unverdienter Wertsteigerungen war und ist deshalb das zentrale Anliegen der Bodenreformer ⁵⁷⁹).

Hier sollen nun umfassende und grundlegende Reformen Abhilfe schaffen ⁵⁸⁰).

577) Vgl. hierzu auch das "Schwarzbuch" zur Bodenspekulation in Stuttgart, hrsg. i. A. des SPD-Kreisverbandes Stuttgart, 1972; Harms (Festgabe Bartholomeyczik S. 111) und Kornemann (Fehlsubventionierungen S. 15) weisen m. E. überzeugend nach, daß es sich lediglich um eine apriorische These handele, die in der Praxis keinen entscheidenden Einwand darstelle, wenn behauptet werde, die Marktwirtschaft sei für den Bodensektor nicht geeignet, da der Boden nicht reproduzierbar, sein Angebot also auch nicht beliebig vermehrbar sei. Denn einmal besteht Mangel nicht an Grundflächen, sondern nur an Bauland und auch das nur in Ballungsgebieten. Zum anderen ist letztlich kein Gut auf unbeschränkte Zeit reproduzierbar, da alle ursprünglichen Rohstoffe ihrer Menge nach vorgegeben und unvermehrbar sind (so etwa alle organischen Energieträger, Erze etc.). Nach Kornemann sollte man deshalb richtigerweise nur von der "Nicht-Substituierbarkeit" des Bodens sprechen. Harms sieht in der Baulandknappheit nicht ein geographisches Schicksal der Bundesrepublik sondern lediglich ein Organisationsproblem. Einer für das Prinzip der Marktwirtschaft ebenso gefährlichen Philosophie entstammt die These, daß auch die Wohnung "keine beliebige Ware" sei, sie sei vielmehr ein Gut, eigener Art "als hautnähester Teil der gebauten Umwelt am ehesten noch der natürlichen Umwelt vergleichbar". (So BM Vogel in seinem Referat v. 14. 11. 1973 a. a. O. S. 24).

Unter dem Gesichtspunkt der Aushöhlung der marktwirtschaftlichen Ordnung gibt es mit Sicherheit noch viele Bereiche, in denen sich "Güter eigener Art" i. d. S. aufspüren lassen, die dann unter dem Vorwand der sozialen Gerechtigkeit aus dem Markt herausgenommen und einer besonderen "Ordnung" unterstellt werden.

578) So BM Vogel in einem Referat vom 14. 11. 1973 vor dem 3. Wohnungs- und Städtebaukongreß der SPD in Hamburg - Planen und Bauen S. 18.

579) So etwa Süddeutsche Zeitung Nr. 98 v. 24. 7. 1970 S. 5; Die Welt Nr. 110 v. 12. 5. 1973 S. 17; WZ v. 19. 12. 1973 S. 8; HB Nr. 131 v. 11. 7. 1973 S. 5; DAS Nr. 8 v. 25. 2. 1973 S. 26; vgl. Ansprache des Bundespräsidenten bei der 16. Ordentlichen Hauptversammlung des Dt. Städtetages in München am 26. 5. 1971 abgedruckt in Heinemann, Reden und Interviews II, Bonn 1971.

580) Zu dem Gesamtkomplex beachte das Memorandum der Katholischen und Evangelischen Kirche, DS-Dokumentation in Nr. 8 v. 25. 2. 1973 S. 25 ff sowie den Zwischenbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe "Bodenrecht" des Landes Bayern zur Neuordnung des Bodenrechts v. 1. 2. 1973 S. 10 ff.

1.)

Zunächst ist dabei gedacht an eine Ergänzung des Bundesbaugesetzes⁵⁸¹⁾. So soll ein konkretes Baugebot, sowie ein Abbruch- und Modernisierungsgebot⁵⁸²⁾ in das Gesetz aufgenommen werden. Umlegungsvorteile sollen durch einen Planungswertausgleich⁵⁸³⁾ abgeschöpft und Enteignungs- sowie Entschädigungsverfahren sollen nicht nur beschleunigt, sondern auch getrennt durchgeführt werden⁵⁸⁴⁾.

581) Vgl. dazu Roos, in: Der Arbeitgeber Nr. 9/25, 1973, S. 416.

582) Vgl. dazu etwa Schauenburg in HB Nr. 105 v. 1. 6. 1973 S. 20. Diese Maßnahmen geben naturgemäß den Gemeinden die Möglichkeit einer umfassenden Reglementierung des Haus- und Grundstückseigentums an die Hand. Zu hessischen Maßnahmen vgl. FAZ Nr. 130 v. 8. 6. 1972 S. 7. So zur Zeit schon für seinen Anwendungsbereich das StBFG v. 27. 7. 1971 (BGBl. I, 1125), vgl. §§ 19 - 21 d. G. Da man, wie im weiteren noch aufgezeigt wird, mit der Neueinführung von Abgaben nicht gerade kleinlich ist, sollte man auch hier gleich eine Ablösungsabgabe zur Befreiung vom Bauzwang vorsehen, will man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, man wolle auch die kleinen Grundstückseigentümer - denn nur diese trifft eine solche Regelung wirklich hart - um ihren Besitz bringen. Denn die vorgesehene Maßnahme, mit deren Hilfe man Bodenspekulation zu verhindern und die Durchführung einer vom Eigentümer im Interesse der Allgemeinheit gewünschten Leistung zu erzwingen hofft, ist nicht unproblematisch. Daran ändert auch der Vorschlag von Harms (Festgabe f. Bartholomeyczik S. 116) nichts, der das Baugebot auf 3 - 5 Jahre nach Abschluß aller Erschliessungsmaßnahmen ausgedehnt sehen will.

Wird doch dadurch auch der nichtspekulierende Eigentümer eines Grundstücks - und das ist die Mehrheit - entweder zur Aufgabe seines Eigentums oder gegen alle wirtschaftliche Vernunft zu einer Handlung oder einem Verhalten veranlaßt, für dessen Risiko bei u. U. nicht unerheblicher Fehlinvestition die veranlassende Gemeinde in keiner Weise bereit ist, aufzukommen,

Eine andere Lösungsmöglichkeit läge m. E. auch darin, daß man einem Eigentümer gestattete, ein ihm auferlegtes Baugebot durch die Vergabe eines Erbbaurechts an einen Bauwilligen abzulösen (beachte hierzu HB Nr. 105 v. 1. 6. 1973 S. 23).

583) Vgl. hierzu auch Schauenburg in HB Nr. 105 a. a. O. Die CDU/CSU - Bodenkommision spricht hier von einem Infrastrukturkostenbeitrag, was aber, da grundsätzlich auf der gleichen Idee beruhend, letztlich nur ein anderer Begriff für dieselbe Sache sein dürfte, vgl. auch hierzu WZ Nr. 212 v. 13. 9. 1972 S. 3.

584) Vgl. hierzu auch Schauenburg a. a. O.

Außerdem wird die Ausweitung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes gefordert ⁵⁸⁵⁾.

2.)

Weiterhin ist an die Einführung einer Bodenwertzusatzsteuer ⁵⁸⁶⁾ gedacht. Über den einmaligen Planungswertausgleich hinaus soll in regelmäßigen Zeitabständen der nicht auf Eigenleistung des Eigentümers beruhende Wertzuwachs seines Grundstücks festgestellt und in Form einer Einkommenssteuer mit bestimmten Freibeträgen besteuert werden. Eine längerfristige Zielsetzung steuert als weitere Maßnahme die völlige Trennung von Nutzungs- und Verfügungseigentum ⁵⁸⁷⁾, zu-

585) Das preislimitierte Vorkaufsrecht soll der Durchsetzung von Bebauungsplänen und der Ausschaltung der Bodenspekulation dienen. Das Vorkaufsrecht stellt gegenüber der Enteignung einen wesentlich geringeren Eingriff dar, weil im Veräußerungsfall der Grundstückseigentümer bereits freiwillig zur Eigentumsaufgabe entschlossen ist. Der Vorteil des preislimitierten Vorkaufsrechts besteht darin, daß dann die in den Kaufvertrag eintretende Gemeinde nicht mehr jeden Preis bezahlen muß, den der Eigentümer mit einem Dritten ausgehandelt hat und der letztlich spekulativer Natur sein könnte. Wie eine angemessene Preislimitierung (nach Vorstellung der CDU ein sog. aktualisierter Einheitswert, vgl. dazu WZ Nr. 197/72, Nr. 173/72 u. Nr. 105 v. 7. 5. 1973, S. 3) zu erreichen ist, ob über das nicht unproblematische und deshalb auch höchst umstrittene Verfahren der sog. "kontrollierten Selbsteinschätzung" oder auf andere Weise, ist noch nicht ausdiskutiert und vorläufig offen. Vgl. auch Roos in: Der Arbeitgeber 9/25, 1973 S. 416, der gerade in diesem Zusammenhang die Selbstveranlagung für eine sinnvolle Maßnahme ansieht.

586) Zu der Frage der Erfassung nur realisierter Gewinne, also der Veräußerungsgewinne, oder auch nicht realisierter, also nur theoretischer Gewinne in der Bodenwertzuwachssteuer vgl. Schauenburg a. a. O.; der Landesverband der Haus- und Grundbesitzer RL-PF e. V. lehnt die Bodenwertzuwachssteuer als eine "Steuer auf fiktive Gewinne" ab, vgl. WZ Nr. 257 v. 4. 11. 1972 S. 4. CSU-Thesen zur Bodenreform lehnen die Wertzuwachssteuer als "systemfremd" ab, vgl. HB Nr. 108 v. 6. 6. 1973 S. 2; ebenso der interministerielle Ausschuß "Bodenrecht" des Landes Bayern in seinem Zwischenbericht vom 1. 2. 1973 S. 23 ff, wegen der zu erwartenden allgemeinen Verteuerung von Grund und Boden, ebenso auch das Land Schleswig-Holstein, in Bodenpreise pp, S. 10 u. 16.

587) So die "Vorschläge zur Reform der Bodenordnung" der SPD-Bodenrechtskommission und das Interview von BM Vogel, in: Die Welt Nr. 94 v. 21. 4. 1973 S. 7, dagegen Duwenday in: Die Welt Nr. 110 v. 12. 5. 1973 S. 17: "Dieser letzte Schritt zu einer Sozialisierung von Boden und Wohnung wäre zugleich der erste Schritt zu einer Deroutierung des gesamten Systems der sozialen

nächst nur auf die Stadtzentren begrenzt, an. Diese Maßnahmen sollen alle dem Ziel dienen, einmal die Anziehungskraft der Grundstücke als bevorzugte Anlageobjekte zunichte zu machen und zugleich die Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu manifestieren,

Für die vorliegende Arbeit interessant ist aus diesem Katalog nur der Planungswertausgleich, da die anderen Maßnahmen keinen Bezugspunkt zur Ausgleichsabgabe besitzen.

b) Der Planungswertausgleich

Der Planungswertausgleich soll durchgeführt werden, wenn die Benutzbarkeit eines Grundstücks in die Bauplanung einbezogen, neu zugelassen, verändert oder wenn die bisher zugelassene Nutzung überschritten wird, etwa durch Abriß eines Wohn- und Errichtung eines Bürohochhauses, wie das vor allem im Frankfurter Westend in der letzten Zeit wieder aktuell geworden ist⁵⁸⁸⁾.

An bestehenden Regelungen ist zu beachten, daß im Falle der Baulandumlegung das BBauG⁵⁸⁹⁾ auch bisher schon die Möglichkeit kennt, durch Zuteilung nach Wertmaßstab dem Eigentümer zwar wertmäßig das gleiche wieder zuzuteilen, jedoch ist dies wegen des preisstiegender Umlegungsvorteils flächenmäßig ein geringerer Teil seiner bisherigen Fläche. Der Umlegungsvorteil ist also die Differenz zwischen in die Umlegung eingebrachter und neu zugeteilter Grundstücksfläche. Das geht so vor sich, daß zunächst alle im Umlegungsgebiet liegenden Grundstücke zu einer Umlegungsmasse⁵⁹⁰⁾ vereinigt werden. Nach Abzug der

587) Fortsetzung:

Marktwirtschaft", vgl. dazu Osmer in HB Nr. 105 v. 1. 6. 1973 S. 23, der in der Aufteilung des Eigentums in Nutzungs- und Verfügungseigentum einen ersten Schritt zur Kommunalisierung des Bodens sieht, sowie Schauenburg, ebenda; ebenso Die Welt Nr. 245 v. 20. 10. 1972 S. 2 und Roos in: Der Arbeitgeber 9/25, 1973 S. 416: "Eine grundsätzliche Änderung unseres Eigentumsrechts". Einen vergleichenden Überblick über die Bodenreformpläne der drei im Bundestag vertretenen Parteien gibt HB Nr. 131 v. 11. 7. 1973 S. 5. Das anvisierte Ziel könnte ebensogut und dazu weniger aufwendig durch differenziertere Nutzungsfestsetzungen im Bebauungsplan ermöglicht werden, vgl. dazu den Zwischenbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe "Bodenrecht" des Landes Bayern zur Neuordnung des Bodenrechts v. 1. 2. 1973 S. 7.

588) Vgl. Der Spiegel Nr. 10/74 S. 26 ff, 28 ff, 30 ff u. 36 ff.

589) §§ 45 ff BBauG.

590) § 55 Abs. 1 BBauG.

örtlichen Verkehrs- und Grünflächen sowie sonstiger für öffentliche Zwecke vorgesehener Grundstücke ⁵⁹¹⁾ wird der als Verteilungsmasse ⁵⁹²⁾ verbleibende Rest nach einem gesetzlichen Maßstab ⁵⁹³⁾ unter die an der Umlegung beteiligten früheren Eigentümer aufgeteilt.

Das Städtebauförderungsgesetz ⁵⁹⁴⁾, das ein sachlich, räumlich und zeitlich begrenztes Sonderrecht für Sanierungs- und Entwicklungsvorhaben enthält, geht da schon weiter, in dem es neben einer abweichenden Regelung für die Veräußerungsgewinne ⁵⁹⁵⁾ zum ersten Mal Ausgleichsleistungen für auf den Sanierungsmaßnahmen beruhende Werterhöhungen vorsieht ⁵⁹⁶⁾.

Da die im Bundesbaugesetz und im derzeitigen Steuerrecht enthaltenen Instrumente sich aber nicht als ausreichend erwiesen hätten ⁵⁹⁷⁾, zudem zwischen den vom Städtebauförderungsgesetz erfaßten Sanierungs- und Entwicklungszonen und den übrigen dem Bundesbaugesetz unterliegenden Gebieten eine Disparität im Bodenrecht bestehe, seien neue bodenrechtliche Vorschriften erforderlich, um die bestehenden Mängel zu beheben ⁵⁹⁸⁾.

Neben den oben schon geschilderten Maßnahmen will man vor allem die finanziellen Ausgleichsleistungen aus dem Städtebauförderungsgesetz übernehmen und verstärkt ausbauen.

Eine weitgehende Lösung der Problematik verspricht man sich deshalb von der Einführung eines Planungswertausgleichs ⁵⁹⁹⁾ oder dem Infrastrukturkostenbeitrag ⁶⁰⁰⁾.

Ziel der Regierung ist es, die durch das geltende Bodenrecht begünstigte "Fehlakkumulation von Vermögen" sowie die "Fehlnutzungen von Stadtflächen" zu

591) § 55 Abs. 2, 3 u. 5 BBauG.

592) § 55 Abs. 4 BBauG.

593) §§ 56 ff BBauG.

594) Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (StBFG) v. 27. 7. 1971 (BGBl. I, 1125).

595) § 82 StBFG.

596) §§ 23 Abs. 2, 41 Abs. 4 - 9 u. 42 StBFG.

597) So auch Stich, NJW 74, 1673 ff, 1675.

598) Vgl. Ott, a. a. O. S. 43 f; Harms, a. a. O. S. 113; vgl. auch das Arbeitsprogramm des BM f. Raumordnung, Bauwesen u. Städtebau, Vogel für die VII. Legislaturperiode, Bonn, Februar 1973, S. 3 ff sowie die Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt v. 18. 1. 1973 S. 31 ff, 35; Zwischenbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe "Bodenrecht" des Landes Bayern v. 1. 2. 1973 S. 3 f.

599) Wie o. Fußn. 598).

600) Zwischenbericht der Arbeitsgruppe "Bodenrecht" (wie o. Fußn. 598) S. 17).

reformieren ⁶⁰¹).

"Das neue Bodenrecht soll künftig leistungslose Riesengewinne einzelner Bodeneigentümer auf Kosten der Gemeinschaft verhindern und ermöglichen, daß über die Nutzung des einzelnen Grundstücks nicht in erster Linie nach dem höchsten Ertrag, sondern nach dem Interesse der Gemeinschaft entschieden wird" ⁶⁰²).

Das bedeute, "daß der Planungsgewinn, der etwa bei der Umwandlung von Ackerland in Bauland entsteht, künftig der Gemeinde zufließt" ⁶⁰²).

Aus diesen Zitaten in Verbindung mit den diesbezüglichen Regelungen im Städtebauförderungsgesetz wird ersichtlich, wie der Planungswertausgleich aussehen soll:

Wertsteigerungen, die aus Planungen und Investitionen der öffentlichen Hand resultieren, sollen grundsätzlich zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen abgeschöpft werden. Aus diesem Grunde wird der Planungswertausgleich auch öfter mit der Bezeichnung "Infrastrukturkostenausgleich" belegt. Obwohl sich aus den verschiedenen Bezeichnungen in Verbindung mit den sie tragenden Gedanken feine Unterschiede herausarbeiten lassen, verfolgen sie dennoch im großen und ganzen das gleiche Ziel ⁶⁰³).

Die Beanspruchung dieser Wertsteigerungsgewinne für die Allgemeinheit, die je nach Erhebungsmodus ⁶⁰⁴) nicht zuletzt auch für die Bodenpreisbildung sowie zur Belebung des Baumarktes von Bedeutung sein kann, hat ihre Grundlage im Gebot sozialer Gerechtigkeit, indem die Abgabepflicht dazu führen soll, die derzeit oft festzustellende Praxis der Privatisierung von Planungsvorteilen und der Sozialisierung von Planungsnachteilen zu beseitigen.

Konkret soll das im einzelnen folgendermaßen aussehen:

Die Wohnungsneubautätigkeit und der damit verbundene Bevölkerungszuwachs haben für die Gemeinden zum einen kostenintensive Umlegungs- und Erschließungsmaßnahmen zur Folge ⁶⁰⁵), zum anderen führen sie zwangsläufig zu gesteigerten Aufwendungen für kommunale Leistungen, wie etwa die Erweiterung von Verwaltungsgebäuden oder die Schaffung bzw. Erweiterung von Schulen, Kindertagesstätten, Krankenhäusern und Friedhöfen.

601) BM Vogel in "Planen und Bauen" S. 18.

602) BM Vogel in "Planen und Bauen" S. 18.

603) Deshalb soll auch eine Herausarbeitung der Unterschiede zumindestens an dieser Stelle nicht vorgenommen werden.

604) Es ist noch streitig, ob man nur die realisierten oder auch schon die noch nicht oder gar niemals realisierten Gewinne abschöpfen soll, vgl. dazu auch o. Fußn. 586).

605) Wobei jedoch gerade diese Kosten fast ganz auf die Anlieger umgelegt werden. Was bleibt sind die späteren Unterhaltungskosten der Entsorgungsanlagen zum Beispiel.

Was also wirklich noch als Erhebungsgrund für einen Planungswertausgleich angesehen und gebilligt werden kann, ist der grundsätzliche Ausgangspunkt, daß ein Grundeigentümer nicht Gewinne erlangen soll, die ihm als Folge letztlich noch auch zu seinen Gunsten unternommener kommunaler Planungs- und Erschließungsmaßnahmen ohne eigene Leistung erwachsen sind ⁶⁰⁶⁾.

Nach Vorstellung aller Bundestagsparteien sollen die abgeschöpften Beträge einem Fonds zufließen, aus dem die Gemeinde die ihr aus der Planung und Entstehung einer neuen Siedlung bzw. Stadtteils erwachsenden finanziellen Belastungen abdecken bzw. vermindern kann.

Auf diese Weise ließe sich erreichen, daß die Schaffung von Kinderspielplätzen und anderen kommunalen Einrichtungen auch von denen getragen oder mitgetragen würden, denen sie zugute kommen ⁶⁰⁷⁾ ⁶⁰⁸⁾.

Das Städtebauförderungsgesetz zieht diese Konsequenz schon insoweit, als es bestimmt ⁶⁰⁹⁾, daß solche Wertsteigerungen bei der Bemessung von Entschädigungen im Enteignungsfall außer Ansatz bleiben, so daß in diesen Fällen eine doppelte Inanspruchnahme der öffentlichen Hand vermieden wird ⁶¹⁰⁾. Der andere Aspekt, der für eine schnelle Einführung des Planungswertausgleichs geltend gemacht wird, ist der: "Er soll verhindern, daß die Planungsbehörden - aus der Sicht der Grundeigentümer - willkürlich Treffer und Nieten verteilen", willkürlich deshalb, "weil bei vergleichbarer Lage von Grundstücken in der Tat nicht

-
- 606) Die Gemeinden sind angemessen an dem Wertzuwachs zu beteiligen, wobei jedoch nach Harms, Festgabe Bartholomwyczik S. 113 f, das Problem des Planungswertausgleichs darin liegt, daß ein Teil des Wertzuwachses im Boden angelegt ist und somit dem Eigentümer zustehe. Seiner Ansicht nach sei es deshalb zweckmäßig, die Differenz zwischen dem Wert der bisherigen Nutzung und dem Baulandwert im Verhältnis 50 : 50 zwischen Grundeigentümer und Gemeinde aufzuteilen. Auch die interministerielle Arbeitsgruppe Bodenrecht des Landes Bayern geht in ihrem Bericht v. 1. 2. 1973 S. 16 von einer teilweisen Abschöpfung der Planungswertsteigerungen aus.
- 607) Allerdings nicht nur dies, sondern auch die sog. unrentierlichen Kosten, die bisher im Rahmen der gemeindlichen Daseinsvorsorge als Ausfluß des Sozialstaatsprinzips grundsätzlich von der öffentlichen Hand getragen wurden; vgl. auch Zinkahn, a. a. O. S. 80 zur diesbezüglichen Regelung im StBFG.
- 608) Hier liegt der Unterschied in Begründung und Anwendung zum schleswig-holsteinischen Modell. (Diese Abgabe wird unten noch näher besprochen.) Es können nur Einrichtungen auf die Bauherren umgelegt werden, die dem neuzuschaffenden Stadtteil auch tatsächlich zugute kommen.
- 609) § 23 Abs. 2 StBFG.
- 610) Vgl. dazu Zinkahn a. a. O. S. 77 f.

einzusehen ist, warum die Leistungen der Allgemeinheit den einen zugute kommen, die anderen, die von einem Bau- oder Entwicklungsverbot betroffen werden, dagegen leer ausgehen sollen. Für beide gilt ja, daß die Wertsteigerungen nicht auf individuellen, sondern auf sozialen Investitionen beruhen ⁶¹¹⁾.

Der Planungswertausgleich soll somit dazu beitragen, das Problem der Interessenneutralität der Planung zu lösen ⁶¹²⁾. Dabei soll die Abschöpfung keineswegs auf Neubaugebiete beschränkt sein, sondern auch in Altbaugebieten Platz greifen, wenn dort die Nutzbarkeit erhöht wird.

Bei Enteignungen, Umlegungen sowie der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts sollen andererseits für die Entschädigungs- bzw. Ausgleichsleistungen in Zukunft Verkehrswerte zugrunde gelegt werden, die um den sonst zu leistenden Planungswertausgleich ermäßigt sind.

Der Planungswertausgleich stellt damit ein wesentliches Element eines neugeordneten Bodenrechts dar.

Die Übernahme der schon im Städtebauförderungsgesetz vorgesehenen Regelungen und die Aufnahme einer entsprechenden Regelung für die Abschöpfung der Planungsgewinne verbunden mit einer Neuorientierung bei den Entschädigungs- und Ausgleichsregelungen würde ein Lastenverteilungssystem schaffen, das die "groteske Asymmetrie" zwischen Planungsschäden, die "sozialisiert" und Planungsgewinnen, die "privatisiert" werden, beseitigen könnte ⁶¹³⁾.

Über die Art der Erhebung ist noch wenig bekannt, sie müßte jedoch durch ein unkompliziertes und möglichst kosteneffektives Verfahren sichergestellt sein, bezogen lediglich auf die realisierten Gewinne, um unsoziale Folgen und Vertreibungseffekte von vornherein auszuschließen ⁶¹⁴⁾.

611) Ott a. a. O. S. 44.

612) Dabei sollte man aber gleich aus den Fehlern lernen, die in England gemacht wurden, und schließlich nach 12 Jahren mit der Aufhebung des Planungswertausgleichs endeten, vgl. dazu Ott, a. a. O. S. 45 u. Fußn. 57.

613) v. Nell-Breunig, zitiert im Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Bodenrecht des Landes Bayern v. 1. 2. 1973 S. 18, vgl. dort auch die Übersicht über die sonstigen Vorschläge zur Neuregelung des Bodenrechts.

614) Das Land Schleswig-Holstein hat im Vorgriff auf eine bundesrechtliche Regelung gemäß § 9 KAG v. 10. 3. 1970 (GVBl. 44) mit der Einführung einer Wohnungsbaufolgeabgabe bereits wesentlich = Elemente des Planungswertausgleichs in praxi verwirklicht. Diese Abgabe erscheint aber trotz gegenteiliger Ansicht des BVerwG in NJW 74, 659 ff wegen der Begrenzung der Erhebungsadressaten verfassungsrechtlich äußerst bedenklich (diese Abgabe wird unten näher besprochen).

c) Die Wohnraumabgabe

Auch auf dem Gebiet des Wohnungswesens harren beträchtliche Reformvorhaben ihrer Erfüllung, wenngleich hier das Repertoire längst nicht den Umfang hat, wie im Bereich des Bodenrechts, mit dem es aber andererseits eng verzahnt ist. Trotzdem sind die zu erwartenden Maßnahmen recht einschneidend.

Kaum aus der nachkriegsbedingten Wohnraumbewirtschaftung heraus, sieht sich jede Form von Haus- und Wohnungsbesitz sowie Wohnrecht einer neuen "Bewirtschaftung" gegenüber. Ist auch hier die Marktwirtschaft nicht in der Lage ⁶¹⁵⁾, eine befriedigende Regelung herbeizuführen oder wirkt sich auf diesem Gebiet der z. Zt. allgemeine Trend zur Sozialisierung von Privateigentum besonders stark aus ⁶¹⁶⁾?

Es ist auffallend, daß nach über 20 Jahren öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaues ⁶¹⁷⁾ trotz beachtlicher Bauleistungen die erstrebte Bedarfsbefriedigung mit preisgünstigen Wohnungen noch immer nicht absehbar ist ⁶¹⁸⁾.

Daran ist aber nicht zuletzt eben diese Förderung selbst schuld, die mit der Höhe der Fehl- und Unterbelegung der Sozialwohnungen in direkter Korrelation steht.

Gemäß § 1 Abs. 1 II. Wohnungsbaugesetz ⁶¹⁹⁾ ist der öffentlichen Hand die Aufgabe gestellt, den Wohnungsbau für die breiten Schichten des Volkes zu tragbaren Mieten zu fördern. In Erfüllung dieses Auftrages konnte der Staat auch einen Teil des begünstigten Personenkreises mit Sozialwohnungen versorgen.

Diese Gruppe der Bevorzugten müßte sich nun aber eigentlich ständig verändern, sei es dadurch, daß die ursprüngliche Wohnungsgröße durch Ausscheiden von Fa-

615) So BM Vogel in seinem Referat v. 28. 11. 1973 vor dem Verbandstag der Rheinischen Wohnungsunternehmen S. 33.

616) Vgl. dazu die engagierte Stellungnahme von Harms, Festgabe für Bartholomeyczik, S. 101 ff; eine solche Tendenz ist auch ansatzweise o. a. Referat des BM Vogel v. 28. 11. 1973 (S. 31) zu entnehmen, wo er die sog. "Wohnbesitzwohnung" propagiert als eine neue Rechtsform der Eigentumsbildung. Tatsache ist, daß diese "Neuentwicklung" weniger darstellt als die Eigentumswohnung und diese ist im Sinne einer echten Bildung von Privateigentum schon eine recht zwiespältige Angelegenheit.

617) Über die Zustände nach dem 2. Weltkrieg und die Beweggründe für einen sozialen Wohnungsbau vgl. Kornemann, Fehlsubventionierungen S. 7 ff.

618) Einen Überblick über den sozialen Wohnungsbau 1972 geben der Aufsatz von Menge und der Jahresbericht des Bundesministeriums für Raumordnung und Städtebau in H. 7 u. 8 Bundesbaublatt 1973, 326 ff und 367 ff.

619) II. WohnbauG in der Fassung vom 1. 9. 1965 (BGBl. I, 1617 bzw. BGBl. I, 1858).

milienmitgliedern nicht mehr angemessen ist, sei es, daß vor allem angesichts der ständigen Lohn- und Einkommenssteigerungen ein Wohnungswechsel wegen Überschreitung der Einkommensgrenze angezeigt wäre.

Da jedoch die Fluktuationsrate den von der Sache her erforderlichen und gewünschten Umfang nicht annahm, wurde unter den bis dahin noch nicht berücksichtigten Berechtigten ⁶²⁰⁾ ständig die Forderung nach neuen staatlichen Wohnbauschubventionen laut. Durch Fehlsubventionierung ⁶²¹⁾ als Folge einer immer stärker um sich greifenden Fehlbelegung kam und kommt es zu einem "Induktions - Circulus" ⁶²²⁾, der sich aus einer zusätzlichen Gewährung von Wohngeld oder/und aus der Errichtung neuer Sozialwohnungen zusammensetzt.

Es ist natürlich und verständlich, daß die größten und auffallendsten Mietverzerrungs- und Fehlbelegungsquoten ⁶²³⁾ in den Sozialwohnungen der "ersten Generation" zu finden sind ⁶²⁴⁾, denn gemessen an der Zeit des Bezugs ist das Einkommen der Bewohner dieser Wohnungen enorm gestiegen, während die Mieten diese Steigerung längst nicht mitvollzogen haben ⁶²⁵⁾.

Bei späteren Wohnungsbauten war am Anfang die Einstandsmiete höher, so daß der Grad der Fehlbelegung grundsätzlich gestaffelt nach dem Zeitpunkt des Einzugstermins anzunehmen ist.

Die Folge davon ist, daß die Bewohner fehlsubventionierter öffentlich geförderter

620) Nach Kornemann a. a. O. S. 1 standen etwa 17 Millionen sozialwohnungsberechtigten Haushalten Ende 1971 nur 5,5 Millionen Sozialwohnungen gegenüber, wovon ein großer Teil infolge Fehlbelegungen nicht angebotswirksam war.

621) Es handelt sich hierbei um das Problem, daß Sozialmieter je nach Förderungsjahrgang für eine vergleichbare Wohnung ganz unterschiedliche Mieten zahlen, und daß die Allgemeinheit auch solche Mieter subventioniert, die zwar einmal hilfsbedürftig waren, inzwischen aber weit höhere Einkommen mit der Folge beziehen, daß sie für ihre Miete prozentual nur einen Bruchteil dessen aufwenden, was etwa einer der Nachbarn mit einem geringeren Einkommen zu tragen hat, vgl. BM Vogel, Referat v. 28. 11. 1973 vor dem Verbandstag der Rheinischen Wohnungsunternehmen S. 25.

622) So Kornemann, Fehlsubventionierungen S. 145.

623) Das genaue Ausmaß der Fehlsubventionierungen ist auch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar zu überblicken, vgl. dazu auch Kornemann a. a. O. S. 121 ff. Die Schätzungen des BM Vogel belaufen sich auf 27 - 32 %, vgl. Die Welt Nr. 216 v. 15. 9. 1973 S. 9.

624) Die Quoten sind zudem noch regional sehr unterschiedlich, vgl. Kornemann a. a. O. S. 127.

625) Vgl. Die Welt v. 15. 9. 1973; vgl. Kornemann S. 1.

Sozialwohnungen auf Kosten der Gesamtheit der Steuerzahler und zusätzlich zu Lasten bestimmter sozial schwacher Gruppen privilegiert werden. So können durch die Blockierung künstlich verbilligter Wohnungen viele bedürftige Wohnungssuchende den ihnen nach dem Gesetz eigentlich zustehenden Wohnraum nicht erhalten⁶²⁶⁾. Sie müssen dann entweder auf eine angemessene Wohnung verzichten oder können sich diese nur auf dem "freien" Wohnungsmarkt dank staatlicher Wohngeldbezuschussung und unter erheblichen eigenen Opfern beschaffen.

Daran wird sich vermutlich auch in naher Zukunft noch nichts ändern, da zur Zeit weder gesetzliche noch in der Regel privatrechtliche Möglichkeiten bestehen, der Fehlbelegung ad hoc Herr zu werden⁶²⁷⁾.

Auf welcher Grundlage aber wird eine Lösung für die Zukunft angestrebt? Wie Kornemann⁶²⁸⁾ unter Bezugnahme auf Ipsen zu recht feststellt, haben Subventionen einen subsidiären Charakter - sie sollen Anstoß und Hilfe zur Selbsthilfe sein. Deshalb muß ihre Gewährung auch einer zeitlichen Begrenzung unterliegen und ihre Gewährung darf nicht gestreut, sondern nur ganz konzentriert zugunsten der wirklich Bedürftigen erfolgen. Diese allgemeinen Voraussetzungen bedeuten für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus, daß die Gruppe der Berechtigten durch die Wohnungsgesetze⁶²⁹⁾ nach bestimmten Merkmalen wie Einkommen und Familiengröße abgegrenzt wird.

Da demnach nur der subventionsberechtigt sein soll, der sich in dem gesetzten Kreis befindet, widerspräche es den gesetzlichen Bestimmungen, jemanden nach einer Verbesserung seiner sozialen Verhältnisse, die ihn aus dem Kreis der sozial Schwachen heraushebt, weiterhin von Staats wegen zu unterstützen, auf Kosten der Allgemeinheit der Steuerzahler.

Ein nicht mehr bedürftiger Wohnungsinhaber ist auch nicht mehr förderungswürdig, und somit kann eine fehlsubventionierte Sozialwohnung keine Wohnung für die

626) Vgl. BM Vogel, Referat vor dem 3. Wohnungs- und Städtebaukongreß der SPD am 14. 11. 1973 in Hamburg a. a. O. S. 31.

627) So stellt Hannappel, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen H. 5, 1964 S. 139 fest, daß weder in den zwischen dem Bauherren der öffentlich geförderten Wohnung und dem darlehensverwaltenden Institut noch in den zwischen Vermieter und Mieter einer Sozialwohnung abgeschlossenen Verträgen vereinbart ist, daß das Einkommen des Mieters für die Belassung der Sozialwohnung oder die Verzinsung des Darlehens eine Rolle spielen soll.

628) a. a. O. S. 168 f.

629) So die einzelnen Vorschriften des 2. Wohngeldgesetzes v. 14. 12. 1970 (BGBl. I, 1637) sowie §§ 4 Abs. 2, 5 WoBindG in der Neufassung vom 31. 1. 1974 (BGBl. I, 137).

"breiten Schichten des Volkes" ⁶³⁰) sein. Folglich wird von jedem Subventions-empfänger zwar keine markt- oder tauschwirtschaftliche Gegenleistung, dafür aber eine Sozialbindung im öffentlichen Interesse abverlangt ⁶³¹). So ist man sich einig ⁶³²), daß derjenige, der auf Kosten der Allgemeinheit und zum Schaden dringender Wohnungsfälle eine am freien Markt gemessen "billige" Sozialwohnung trotz hoher Einkünfte oder verkleinerter Familiengröße auch weiterhin bewohnt, in irgendeiner Weise zu einem Ausgleich für diesen unberechtigten Vorzug herangezogen werden muß ⁶³³). Die zunächst als Lösungsmöglichkeit sich anbietende Anhebung der Einkommensgrenze ⁶³⁴) ist gewiß kein guter Weg, das Dilemma zu beseitigen. Es hätte lediglich zur Folge, daß anstelle von bisher 14 Millionen der 22,9 Millionen Haushalte in Zukunft ca. 18 Millionen Haushalte zu den Begünstigten zählen würden ⁶³⁵), wobei jedoch davon der weitaus überwiegende Teil wohl nie in den Genuß einer Sozialwohnung käme, da bereits Anfang 1971 eine Differenz von mindestens 12 Millionen Wohneinheiten zwischen Nachfrage und Angebot auf dem Sektor des sozialen Wohnungsbaus klappte ⁶³⁶). Nach Ansicht von Preusker ⁶³⁷) ist es geradezu grotesk, ein Ärgernis zu beseitigen, indem man diejenigen, die es verursachen einfach kurzerhand zu "Normalen" erklärt, und nichts anderes würde ja eine solche Anhebung der Einkommensgrenze bedeuten. Eine solche Maßnahme verbaut jeden Ansatz zu einer marktwirtschaftlich orientierten Bodenpolitik und leistet stattdessen einer hypertrophierten Sozialstaatlichkeit Vorschub, die einem inneren Zwang zur Egalisierung folgend auf die Selbstaufgabe des Rechtsstaates hinausläuft. Die sicherlich sachgerechteste Lösung, die Räumung der fehlsubventionierten Sozialwohnungen durch Zwangskündigung begegnet neben verfassungsrechtlichen Einwänden - der Mietvertrag ist ein bürgerlich-rechtlicher Privatvertrag und weder die beiden Woh-

630) So die Intention des II. WohnungsbauG, § 1 Abs. 1 d. G.

631) Ipsen, Öffentliche Subventionierung, Berlin 1956, S. 90.

632) Vgl. Kornemann a. a. O. S. 169 m. w. N.

633) Zu den Lösungsversuchen der Fehlsubventionierung in Belgien, Frankreich, Holland und der Schweiz vgl. Kornemann a. a. O. S. 228 ff mit vergleichender und kritischer Würdigung.

634) Vgl. dazu §§ 4 Abs. 2 S. 1; 5 Abs. 1 S. 1 WoBindG 1965 i. d. F. v. 1. 8. 1968 (BGBl. I, 889) i. V. m. § 25 Abs. 1 II. WoBauG i. d. F. v. 1. 9. 1965 (BGBl. I, 1617); § 25 Abs. 1 S. 2 II. WoBauG sieht für die zur Familie gehörenden Angehörigen im einzelnen entsprechende Erhöhungen vor.

635) Zu den Angaben im Einzelnen vgl. Kornemann a. a. O. S. 171 f m. w. N.

636) Zu dem gesamten Spektrum der öffentlichen Förderung des Wohnungswesens vgl. Strickrodt, HwStR, Bd. II S. 129 ff m. w. N.

637) Preusker, Zukünftige Konzeption in: Deutsche Wohnungswirtschaft H. 12, 1967, S. 398.

nungsbaugesetze noch die Darlehensverträge für die Gewährung öffentlicher Mittel sehen die Fehlbelegung als Kündigungsgrund vor⁶³⁸⁾ - auch menschlich-psychologische Bedenken. Und zu der unerwünschten Folge einer Gettobildung kommt nicht zuletzt der Mangel an Ersatzwohnungen, denn ohne deren Vorhandensein ist eine Zwangskündigung von vornherein ausgeschlossen⁶³⁹⁾. Auch eine freiwillige Umschichtung hatte bisher - soweit sie überhaupt versucht wurde - wenig Erfolg⁶⁴⁰⁾.

Als Ausweg bot sich eine finanzielle Belastung an, deren Erlös wiederum dem sozialen Wohnungsbau zugute kommen soll. Damit hofft man nun, eine Möglichkeit gefunden zu haben, um auf der einen Seite Ungerechtigkeiten zu neutralisieren und auf der anderen Seite Mittel an die Hand zu bekommen, mit deren Einsatz man den sozialen Wohnungsbau weiter vorantreiben könnte.

Die Vorschläge sind je nach Standort sehr verschieden⁶⁴¹⁾. Der zeitlich letzte Vorschlag stammt von einer vom Bundesminister für Städtebau eingesetzten Bund -

638) Weiterhin stünden das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, der Vertrauensgrundsatz und Art. 14 GG einer solchen Regelung entgegen, vgl. dazu Kornemann a. a. O. S. 176 m. w. N.

639) Vgl. Kornemann a. a. O. S. 177.

640) Vgl. die Übersicht bei Kornemann a. a. O. S. 179 ff.

641) Hannappel regt an (in: Gemeinnütziges Wohnwesen 1964, 140 f), unabhängig vom Innehaben einer Sozialwohnung von jedem "Wohnungskonsumenten" eine "Sozialgabe für den sozialen Wohnungsbau" von einer bestimmten Einkommensgrenze an zu erheben. Kritisch dazu Kornemann, der aus verschiedenen Gründen eine solche Ergänzungsabgabe zur Einkommenssteuer für ungeeignet hält, a. a. O. S. 197 f.

Stadler schlägt vor, in allen mit öffentlichen Mitteln geförderten Mietwohnungen und im sozialen Wohneigentum durch Einführung einer "Wohnungsbauförderungsgewinnabgabe" die Differenz zwischen der im sozialen Wohnungsbau vorgeschriebenen Kostenmiete und der Marktmiete für freifinanzierte Wohnungen zu verringern, um dadurch indirekt das Problem der Fehlsubventionierung anzugehen (zitiert nach Kornemann a. a. O. S. 198, vgl. auch dessen Kritik ebenda). Auch das Gesetz zur Fortführung des sozialen Wohnungsbaues - Wohnungsbauänderungsgesetz 1968 v. 17. 7. 1968 (BGBl. I, 821) hat zwar durch die Zinserhöhung für öffentliche Baudarlehen bei älteren öffentlich geförderten Sozialwohnungen ein höheres Rückfließen für neue Förderungsmaßnahmen bewirkt, die Fehlbelegungen dagegen kaum beseitigt, da es zu keiner nachhaltigen Entzerrung des Mietpreisgefüges führte. Eine wirkliche Verbesserung über den mietpreisrechtlichen Weg sieht Kornemann nur in der Tabellenmiete, mit Nachweisen a. a. O. S. 199 ff.

Länder - Kommission, die für eine verwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe plädiert 642).

Im Gegensatz zur derzeitigen Lösung, wonach eine Wohnbescheinigung unbefristet ausgestellt wird, so daß man auch nach Veränderungen im Einkommen oder in der Größe der Familie diese nicht wieder entziehen kann, soll in Zukunft die öffentlich-rechtliche Wohnberechtigung zum Zwecke der erneuten Einkommensprüfung befristet werden. Zwar soll dem Nutzer einer fehl- oder unterbelegten Wohnung diese auch in Zukunft belassen werden, jedoch soll nur unter der Auflage eine Weiterbestätigung der Wohnberechtigung erfolgen, daß er eine laufende Ausgleichszahlung entrichtet 643).

Da die Wohnrechtsbescheinigung ein begünstigender Verwaltungsakt ist, wird auch von ihrer Bestätigung verbunden mit der Zahlungsaufgabe nur das öffentlich-rechtliche Verhältnis zwischen Wohnungsinhaber und öffentlicher Hand betroffen, ohne daß das bürgerlich-rechtliche Mietverhältnis davon berührt würde 644).

Diese Regelung soll für alle Mietverhältnisse im sozialen Wohnungsbau sowie für die Inhaber öffentlich geförderten eigengenutzten Wohneigentums unabhängig von der Entstehung der einzelnen Rechtsverhältnisse gelten.

Die Erträge der Ausgleichszahlungen sollen einer Zweckbindung unterliegen, indem sie als staatliche Wohnungsbaumittel dazu verwendet werden, öffentlich geförderte Wohnungen als Ersatz für die von den Abgabepflichtigen blockierten Sozialwohnungen zu schaffen 645).

642) Auch dieser abgabenrechtliche Lösungsvorschlag ist in Literatur und Politik weitgehend ablehnend beurteilt worden. Von politischer Seite wird oft der damit verbundene Verwaltungsaufwand hervorgehoben, was jedoch auch Kornemann mit großem Mißtrauen als Alibi bezeichnet, vgl. ausführlich a. a. O. S. 216 ff, 222 m. w. N.; vgl. Städtebaubericht 70, BT-Drucks. VI/1497 S. 65 f, sowie Flämig HwStR, Bd. II S. 951.

643) Nach einer Verlautbarung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 8. 2. 1974 soll diese Ausgleichsabgabe ab 1976 erhoben werden.

644) Zu den technischen Voraussetzungen vgl. N. N. Fehlbelegung a. a. O. S. 66.

645) Vgl. dazu das Referat des BM Vogel vom 14. 11. 1973 a. a. O. S. 32. Nach BM Vogel ist es im Grunde der Gedanke des Wohngeldes, der hier folgerichtig fortentwickelt werde. Muß ein Mieter einen höheren als den für ihn tragbaren Prozentsatz seines Einkommens für eine angemessene Wohnung aufwenden, so helfe ihm die Gemeinschaft und stelle ihm die Differenz als Wohngeld zur Verfügung. Zahle er infolge der Wohnungsbauförderung der Gemeinschaft einen geringeren als den tragbaren Prozentsatz, so solle er künftig die Differenz an die Gemeinschaft abführen, damit durch die zweckgebundene Verwendung auch andere in den Genuß einer Sozialwohnung kommen können.

Die Abgabe würde auch nach Ansicht des Bundesfinanzministers den Ländern zustehen, auf Grund ihrer Verantwortlichkeit für die Durchführung der Aufgabe: "sozialer Wohnungsbau".

Nach Auffassung der Bund - Länder - Kommission handelt es sich bei dieser Ausgleichszahlung um keine Abgabe im steuerrechtlichen Sinne. Vielmehr wird sie durch "eine mit einem begünstigenden Verwaltungsakt verbundene Auflage" begründet.

Ein Ansatz war schon in § 7 Abs. 2 Wohnungsbindungsgesetz 1965 vorhanden, wonach einem Wohnungseigentümer durch eine "Freistellung" die Überlassung der öffentlich geförderten Wohnung an einen höherverdienenden Angehörigen gestattet werden konnte, wenn er sich zu einer höheren Verzinsung des öffentlichen Baudarlebens oder zu einer sonstigen "Ausgleichszahlung" verpflichtete.

Eine Fortführung und Erweiterung dieser Regelung sieht das Wohnungsbindungsgesetz in seiner Neufassung vom 31. 1. 1974 (BGBl. I, 137) vor, wo auch § 7 Abs. 3 die Überlassung einer Sozialwohnung an eine Person, die nicht zu den berechtigten Sozialmietern gehört, von der Zahlung einer "angemessenen Ausgleichsabgabe" abhängig gemacht werden kann. Ebenso ist nach § 12 Abs. 3 eine Zweckentfremdung oder bauliche Veränderung einer Sozialwohnung von einer Genehmigung abhängig, die ebenfalls mit einer "Ausgleichszahlung in angemessener Höhe" verbunden sein kann.

d) Die Wohnungsabgabe

Ein weiteres Übel, dem man auf abgabenrechtlichem Wege beizukommen versucht, ist die Spekulation mit der bewußten Verwahrlosung von Wohnhäusern, um sie abbruchreif zu machen und nach ihrem Verfall renditeträchtigere Geschäfts- und Bürobauten auf den Grundstücken errichten zu können.

Hierunter leiden vor allem die Großstädte und an ihrer Spitze wohl Frankfurt am Main. Und Frankfurt war auch die erste oder zumindestens die Stadt, in der auf spektakulärste Weise dieses Problem ins allgemeine Bewußtsein gebracht, aber auch gleichzeitig mit scharfen administrativen Mitteln der Lage Herr zu werden, versucht wurde ⁶⁴⁵⁾.

Schon seit November 1970, noch zu Zeiten des Frankfurter Oberbürgermeisters Möller, nach den ersten Hausbesetzungen im Frankfurter Westend, begann die

645) Fortsetzung:

ten, so in seinem Referat vom 8. 10. 1973 vor der Österreichisch-Deutschen Kulturgesellschaft in Wien S. 18.

646) Vgl. Klee in: DAS Nr. 22 v. 28. 5. 1972 S. 3.

Polizei auf Anordnung damit, alle leerstehenden oder überwiegend leerstehenden Häuser dem Amt für Wohnungswesen zu melden ⁶⁴⁷⁾.

Zugleich wurden Maßnahmen zur Sicherung der Sozialbindung des Eigentums erlassen ⁶⁴⁸⁾, die dann auch ohne wesentliche Änderungen Eingang in das "Sozialbindungspapier" vom 6. bzw. 31. 7. 1972 fanden ⁶⁴⁹⁾.

Danach müssen Häuser und Wohnungen, die länger als einen Monat leerstehen, von den Eigentümern selbst dem Amt für Wohnungswesen gemeldet und nach einer von der Stadt finanzierten Renovierung wieder vermietet werden.

Verstößen gegen die Meldepflicht versucht man mit Ordnungsstrafen beizukommen ⁶⁵⁰⁾.

Hauseigentümer oder Bauherren, die Wohnraum etwa als Prophylaxe gegen unerwünschte Hausbesetzungen unbewohnbar machen wollen, müssen vorher die Bauaufsicht davon in Kenntnis setzen.

Abbruchgenehmigungen wurden und werden nur noch erteilt, wenn etwa noch betroffenen Mietern angemessene Ersatzwohnungen zur Verfügung gestellt und der Nachweis für schnellstmögliche Einreichung von Neubauanträgen erbracht werden.

Die Baugenehmigung wird versagt, wenn abbruchreife oder abgerissene Häuser nicht vorher der städtischen "Wohnheim - Gesellschaft" ⁶⁵¹⁾ zur Belegung mit

647) Nach einer ersten Erhebung standen mehr als 200 Wohnungen in etwa 40 Häusern leer, während zur gleichen Zeit mehrere tausend Studenten und Gastarbeiter ohne Unterkunft waren. Vgl. Der Spiegel Nr. 45/71 S. 68. Daran scheint sich allerdings auch Anfang des Jahres 1974 noch nicht sehr viel geändert zu haben, vgl. Der Spiegel Nr. 10/1974 S. 27.

648) Vgl. dazu Der Spiegel Nr. 45/71 S. 68 ff und FR Nr. 243 v. 20. 10. 1971 S. 9 f. Erste Hess. VO üb. d. Verbot d. Zweckentfremdung v. Wohnraum v. 25. 1. 1972, Hess. GVBl. I, S. 19.

649) In neuerer Zeit steht dieses Papier aber unter verfassungsrechtlichem Beschuß, vgl. Der Spiegel Nr. 10/1974 S. 34 u. OLG Ffm in NJW 74, 664 (Leitsatz), sehr kritisch auch NN, Lehrstehende Sozialwohnungen in: Deutsche Wohnungswirtschaft 2/1974 S. 27.

650) Vgl. Teil A Ziff. 20 ff des Sozialbindungspapiers.

651) Gemeinnützige Gesellschaft für Wohnheime und Arbeiterwohnungen (Wohnheim GmbH). Die Gesellschaft verwaltete 1972 9500 Wohnungen, neunzehn Wohnheime mit 2200 Bettplätzen, die Notunterkünfte der Stadt Frankfurt und zwei Flüchtlingsheime. Unter dem Eindruck von wilden Hausbesetzungen durch Studenten und Jungarbeiter kam schon im Jahre 1971 ein Vertrag zwischen der Gesellschaft und dem Haus- und Grundbesitzerverein zustande, nach welchem die Gesellschaft die Aufgabe übernahm, leere Häuser zu mieten, zu belegen und fristgemäß wieder zu räumen, wenn die Häuser abgerissen oder umgebaut werden sollten. Im August 1972 verwaltete die

sozial schwachen Mietern angeboten wurden, wenn in der Sache ein Verfahren wegen Mietwucher ⁶⁵²⁾ läuft oder wenn eine "planfremde Nutzung" vorgelegen hatte ⁶⁵³⁾.

Bei Befreiung von Bauauflagen wurde und wird seitdem überdies der Wertzuwachs abgeschöpft ⁶⁵⁴⁾ zugunsten eines Fonds, dessen Mittel der o. a. Renovierung von Altbauten und der "Sicherung der Stadtstruktur" dienen sollten ⁶⁵⁵⁾.

Ebenso mit einer "Wertausgleichsabgabe" belastet wurde die Erteilung einer Aus-

651) Fortsetzung:

Wohnheim-GmbH zweiundzwanzig Häuser, die früher leerstanden, und brachte in ihnen etwa 250 Personen unter. Meistens sind es Studenten, Jungarbeiter und ausländische Arbeitnehmer. Diese Gesellschaft ist nicht zu verwechseln, mit der in §§ 14 u. 60 StBauFG vorgesehenen Sanierungs- und Entwicklungs-GmbH. Letztere hat völlig andere Aufgaben und Zusammensetzung, vgl. dazu HB Nr. 44 v. 2. 3. 1973 S. 31.

652) Auch auf diesem Gebiet wartet Frankfurt mit Spitzenwerten auf. So wurde Ende 1973 ein Fall abgeschlossen, der wesentliches Aufsehen erregte. Ein Hausbesitzer hatte auf 405,55 qm "Wohnfläche" - Keller und Dachgeschoß eingerechnet - 122 Gastarbeiter untergebracht, also rund 3,4 qm je Bewohner, wobei er nach amtlichen Berechnungen über 87 000,- DM zuviel an Miete erhoben hatte. Hier behalf sich Frankfurt mit dem Preußischen Wohnungsgesetz vom 28. 3. 1918, das Eingang in die kommunale Wohnungsordnung vom 19. 7. 1971 gefunden hatte. Vgl. dazu Der Spiegel Nr. 49/1973 S. 100. Auch die Stadt Wiesbaden hat am 15. 4. 1974 auf der Grundlage dieses Preußischen Wohnungsgesetzes eine Polizei VO über die Benutzung von Gebäuden zum Wohnen und Schlafen (Wohnungsordnung) erlassen, abgedruckt in Mainzer AZ v. 29. 3. 1974. Vgl. dazu auch Klee in: DAS Nr. 22 v. 28. 5. 1972 S. 3.

653) Nutzung etwa als Lagerhaus oder Massenunterkunft für Gastarbeiter. Zu den gezielten "Verslumungspraktiken", vgl. Darmstadt in DZ Nr. 38 v. 21. 9. 1973 S. 32.

654) Der Haus- und Grundbesitzerverein Frankfurt sprach i. R. dieser "Art kommunalen Ausnahmesteuer" von Willkür und Verfassungsbruch, vgl. Der Spiegel Nr. 45/1971 S. 68.

655) Interessant sind hierzu die marktwirtschaftlichen Lösungsvorschläge von Harms in Festgabe für Bartholomeyczik S. 121 ff, der davon ausgeht, daß es nur geringfügiger Korrekturen an den bereits geltenden Gesetzen bedürfe, zumal schon jetzt den deutschen Großstädten zwischen einem Viertel und fast der Hälfte ihrer Grundfläche gehöre und der im übrigen die negativen Zustände in Frankfurt auf ein jahrzehntelanges Fehlverhalten der Stadtverwaltung zurückführt.

nahmegenehmigung 656).

Die Befreiung von Bauauflagen und die Ausnahmegenehmigung zur Zweckentfremdung 657) wird nach dem Wortlaut des Sozialbindungspapiers der Stadt Frankfurt nur unter der Auflage erteilt, daß der Antragsteller Wohnraum in ange-

656) Etwa die Erlaubnis, höher als üblich zu bauen, Begründung: Der Bauherr spart das Geld, das er für den Erwerb eines 2. Bauplatzes hätte aufbringen müssen. Vgl. Der Spiegel Nr. 45/71 S. 68. Nach OB Müller ein Akt der Präzisierung der Sozialbindung des Eigentums. Die befristete Genehmigung zur Zweckentfremdung erfolgt nur unter folgenden Gesichtspunkten:

.....

5. 1. Wenn die Versagung der Genehmigung die wirtschaftliche Existenz des Antragstellers in einer von ihm nicht zu vertretenden Weise ernstlich und unmittelbar gefährden würde.
5. 2. Wenn das öffentliche Interesse an der Zweckentfremdung gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Wohnraumbestandes überwiegt. Dies ist insbesondere gegeben,
 5. 2. 1. wenn Wohnraum, der den Mindestanforderungen der Städtischen Wohnungsordnung vom 19. 7. 1971 (Mitteilungen Nr. 37) nicht entspricht, beseitigt werden und an seiner Stelle neuer Wohnraum entstehen soll,
 5. 2. 2. wenn städtebauliche Gründe die Beseitigung von Wohnraum erforderlich machen und die Vorschriften des Städtebauförderungsgesetzes nicht anzuwenden sind,
 5. 2. 3. wenn aus dringendem öffentlichen Bedürfnis die Umwandlung von Wohnraum in Räume erforderlich ist, die der sozialen oder gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung dienen,
6. Die Genehmigung zur Zweckentfremdung ist zu erteilen, wenn unter Berücksichtigung des zu erstellenden Wohnraums (III/1) oder der dafür zu zahlenden Ablösungssumme die Zweckentfremdung mit dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung und Vermehrung von Wohnraum, insbesondere von verhältnismäßig preisgünstigem Wohnraum, vereinbar ist.
Wird eine Genehmigung zur Zweckentfremdung von Wohnraum durch Abbruch erteilt, so ist dem Antragsteller nachzuweisen, wie eine, seine Interessen berücksichtigende, wohnliche Nutzung bis kurz vor Beginn des Abbruchs erfolgen kann.

657) Bei dieser Zweckentfremdung handelt es sich in Frankfurt vor allem um den Umbau von Wohn- zu Bürohäusern oder deren Neuerrichtung an der Stelle eines früheren Wohnhauses, vgl. dazu auch das Referat des BM Vogel vom 14. 11. 1973 a. a. O. S. 18.

messener Größe und zu angemessenen Bedingungen erstellt oder an dessen Stelle eine Ablösungssumme an die zweckgebundene Rücklage zur Sozialbindung des Grundeigentums zahlt. Die Höhe der Ablösungssumme bemißt sich nach der Fläche des Wohnraums, die zweckentfremdet ist oder werden soll. Die Ablösungssumme pro qm Wohnfläche beträgt bei dauernder Zweckentfremdung höchstens 1.500,- DM⁶⁵⁸⁾.

Die Ablösungssumme ist kein fixum, sondern soll einer dauernden Anpassung an den Baukostenindex unterliegen.

Darüberhinaus hängt die Höhe des Betrages von weiteren Faktoren ab, wie etwa der vorgesehenen Nutzung des Grundstücks, der Lage, des Zustandes und der Erhaltungswürdigkeit des abzureißenden Gebäudes sowie dem Umfang der Erstellung neuen Wohnraums auf dem gleichen Grundstück.

Neben einer Härteklausel enthält das Sozialbindungspapier in Teil A Ziff. 14 auch die Möglichkeit, daß der Antragsteller anstelle von Geld Grundstücke in den zweckgebundenen Fonds der Stadt einbringt, die dann zum Verkehrswert angerechnet werden.

Die eingehenden Gelder werden zu einer zweckgebundenen "Rücklage (Fonds) zur Sozialbindung des Grundeigentums" zusammengefaßt.

Zugewiesen sind diesem Fonds Einnahmen und Vermögensgegenstände, die im engen Zusammenhang mit der Konkretisierung und Sicherung der Sozialbindung stehen. Er setzt sich zusammen aus Einnahmen der Stadt, die entweder zur Herstellung der Sozialbindung (z. B. die Ablösungssumme bei der Zweckentfremdung von Wohnraum) oder als Sanktion gegen die sozialwidrige Nutzung des Grundeigentums (z. B. Geldbußen bei Mietwucher) erhoben werden⁶⁵⁹⁾.

Es handelt sich somit um einen gemischten Fonds.

Seine Vielschichtigkeit hat jedoch keinen Einfluß auf den Charakter der ihm zufließenden Abgaben. Es handelt sich meist um Zwangsgelder und Geldbußen, die von den übrigen Einnahmen des Fonds unabhängig sind.

658) Ebenso die Regelung für Berlin, die jedoch insoweit über das Sozialbindungspapier hinausgeht, als für den Fall der dauernden Fremdenbeherbergung nicht eine nur einmalige, sondern eine laufende Ausgleichsabgabe zu leisten ist - § 3 Abs. 5 der VO üb. das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot)- VO - ZwVbVO vom 25. 7. 1972 (GVBl. Berlin S. 1445) abgedruckt mit einer Besprechung auch in: Das Grundeigentum/Organ d. Verbands d. Berliner Haus- und Grundbesitzervereine H. 17, 1972, S. 533 - 535.

659) Die Zusammensetzung der Beträge im einzelnen ergibt sich aus Teil C Ziff. 1 - 3, S. 15 des Sozialbindungspapiers.

e) Die Wohnungsbaufolgeabgabe

Um die mit größeren Bauvorhaben verbundenen Folgekosten finanzieren zu können, verfahren die Gemeinden im allgemeinen so, daß sie mit den Bauträgern Verträge abschließen, in denen diese sich verpflichten, zur Deckung der entstehenden Folgekosten Zahlungen - in aller Regel eine einmalige Summe - an die Gemeinden zu leisten.

Schleswig-Holstein hat nun als erstes Bundesland in § 9 seines Kommunalabgabengesetzes⁶⁶⁰⁾ die Rechtsgrundlage für eine Abgabe geschaffen, deren Aufkommen den Gemeinden zur Deckung der Aufwendungen dienen soll, die durch eine Neuordnung der Gemeinde- und Schulverhältnisse oder sozialer Einrichtungen infolge von privaten Baumaßnahmen erforderlich werden.

Hieraus liest das OVG Lüneburg und im Anschluß daran das BVerwG (und nimmt es auch so in seine Entscheidungsgründe auf), daß die Abgabe "nur durch eine geplante Gesamtheit solcher Wohnungsneubautätigkeit" ausgelöst werden dürfe, "die über das Maß kontinuierlicher Eigenentwicklung hinausgehend zu einer substantiellen Änderung der bisherigen Gemeindeverhältnisse" führe. Es müsse, mit anderen Worten, "ein im Verhältnis zur Größe der Gemeinde erheblich ausgedehntes Baugebiet bebaut werden"⁶⁶¹⁾.

660) Abgedruckt in Praxis der Gemeindeverwaltung, 87, Lieferung Schleswig-Holstein S. 120 f.

661) NJW 74, 659 ff, 661 r. Sp.; hier geht das BVerwG ersichtlich zu weit, denn das ist auch - stellt man die ratio des Gesetzes nicht völlig hinten - bei extensiver Auslegung des § 9 SchlHAbG nicht herauszulesen. Zudem macht diese Auslegung die Abgabenregelung in der Praxis unbrauchbar, da mit ganz wenigen Ausnahmen - und in diesen Fällen wäre dann auch weiterhin eine Einzelregelung zwischen Kommune und Bauträger über einen öffentlich-rechtlichen Folgekostenvertrag das sinnvollere Mittel - kaum ein Siedlungsgebiet so kompakt erschlossen und bebaut wird, daß dadurch eine "substantielle Änderung" mit sofortiger Wirkung eintritt, die dann den Gemeinbedarf in dem vom BVerwG dargestellten Maße sprunghaft ansteigen lassen würde. Die Regel ist doch, auch nach Umlegung und Erschließung eines großen Neubaugebietes, das langsame Anwachsen der Bevölkerung - von den wenigen wirklichen Ballungszentren wie etwa Frankfurt, Hamburg, München einmal abgesehen - in den neuen Siedlungen, was noch durch die Tatsache verstärkt wird, daß in den letzten Jahren mehr und mehr vor allem junge, oft noch kinderlose Ehepaare bauen und die Bevölkerung dann in der Tat erst in den folgenden Jahren zuwächst. Von einem sofortigen Investitionsbedarf für die Gemeinde kann somit keine Rede sein, was aber nach Ansicht des BVerwG die Voraussetzung für die Erhebung der Wohnungsbaufolgeabgabe wäre.

Für die Erhebung von Abgaben nach § 9 KAG ist eine gemeindliche Satzung erforderlich. Der zu erwartende Finanzbedarf ist vor Erlaß der Satzung zu ermitteln, Kosten der laufenden Unterhaltung dürfen durch Abgaben nach § 9 KAG nicht gedeckt und die Einnahmen müssen in angemessener Zeit investiert werden ⁶⁶²⁾.

Diese nach § 9 KAG - Schl-H zulässigen Abgaben ersetzen, laut Ziffer 1 der Ausführungsanweisung zu § 9 KAG, die sog. Ansiedlungsleistungen, die bisher nach §§ 13 und 17 des preußischen Ansiedlungsgesetzes festgesetzt werden konnten, deren Übernahme das BVerwG ⁶⁶³⁾ aber beanstandet hatte, da es in ihnen teilweise eine Verletzung des Gleichheitssatzes erblickte.

Ob allerdings die jetzt geschaffene Lösung verfassungsgemäß ist, unterliegt starken Zweifeln. Gestützt wird die Erhebung dieser Abgabe auf die Steigerung der kommunalen Folgelasten, die durch "Neubaubürger" hervorgerufen würden. Ganz offenbar entstehen jedoch kommunale Kosten nicht nur durch "Neubaubürger" sondern durch Neubürger allgemein! Auch zugezogene Familien, die in Miete wohnen, schicken ihre Kinder zur Schule oder in den Kindergarten, benutzen die Krankenhäuser und evtl. auch den Friedhof, falls sie nicht nur vorübergehend zugezogen sind, und sie verursachen ganz allgemein Verwaltungsarbeit ⁶⁶⁴⁾. Logischer - und gerechter Weise müßte also eine Personensteuer für alle Neubürger erhoben werden. So aber wird nur der Teil der Neubürger erfaßt, der sich ansiedeln möchte. Die Anknüpfung der einmaligen Geldleistung an die Baugenehmigung und die Bemessung nach Zahl und Größe der neugeschaffenen Wohneinheiten - also letztlich indirekte Erfassung der vorhandenen oder zu erwartenden Personen - hat so scheint es nur eine Alibi-Funktion.

Man zählt und besteuert zwar die Art und Größe der Wohneinheiten, meint damit aber die Menschen, die darin wohnen sollen, denn nicht die Räume erzeugen den Verwaltungsaufwand, sondern ihre Bewohner, die als Kinder Kindergärten und Schulen benötigen, als Erwachsene durch die Benutzung sonstiger kommunaler Einrichtungen Kosten verursachen. Hier liegt m.E. eine Ungleichheit in der Belastung bei Gleichheit der Bedarfsverursachung vor, die noch einer näheren Untersuchung bedürfte.

Der Charakter der Ablösungssummen soll nun im folgenden näher erörtert werden.

662) Ziff. 2 Ausführungsanweisung zu § 9 KAG-Schl-H.

663) DVBl. 70, 83.

664) Insoweit dürfte das BVerwG also an den Realitäten vorbeiarargumentieren, vgl. BVerwG, Ur. v. 30.11.1973-VII C 78/72 abgedruckt in: Die Gemeinde 1974 S. 58 ff und VII C 79/72; vgl. dazu BVerwG in Schl-H-Anz. 1969, 184 f.

f) Planungswertausgleich - Wohnungsbaufolgeabgabe - Wohnungs- und Wohnraumabgabe

Was diese vier Abgaben verbindet, ist das gemeinsame Ziel, als Einzelmaßnahmen oder im Verbund eine Situation auf dem Bauland- und Wohnungssektor zu schaffen, die es den Kommunen ermöglichen soll, mit einer Notsituation fertig zu werden, die auch fast 30 Jahre nach Kriegsende noch wenig von ihrer Brisanz verloren hat.

Denn es geht ja nicht nur um die Baulanderschließung und den Wohnungsneubau. Nach einer Repräsentativerhebung des Bundesministeriums für Städtebau (pp.) waren - bezogen auf die Jahre 1964/65 - bei einem Bestand von damals 10 Millionen Altbauwohnungen ⁶⁶⁵⁾ ⁶⁶⁶⁾ ⁶⁶⁷⁾ ⁶⁶⁸⁾ in der Bundesrepublik ungefähr 900 000 Wohnungen abbruchreif ⁶⁶⁹⁾. Einer gründlichen Renovierung bedurften 3,5 Millionen und bei ebensovielen Wohnungen wurden erhebliche Mängel festgestellt, ganz abgesehen von den Altbauwohnungen, die noch immer nicht dem Mindeststandard ⁶⁷⁰⁾ entsprechen.

Die Spanne reicht somit von der Teil- oder Vollsanierung bis zur Neuerstellung von Wohngebäuden und alles ist eingebettet in die Bodenordnung.

Daraus ergibt sich die zweite Gemeinsamkeit:

665) Bei einem damaligen Gesamtwohnungsbestand von rund 19 Mio, vgl. Stat. Jahrbuch für RL-PF 1968 S. 389.

666) Zu den Altbauwohnungen wird alles gerechnet, was vor 1949 gebaut wurde.

667) Davon sind gebaut 4,1 Mio vor 1900 und 9,6 Mio von 1900 bis 1948, vgl. Referat des BM Vogel vom 8. 10. 1973 vor der Österr. - Deutschen Kulturgesellschaft in Wien S. 5.

668) Für RL-PF betrug die Zahl der Altbauwohnungen im Jahre 1965 666 600 bei einem Gesamtbestand von 1 071 100 Wohnungen, vgl. RL-PF im Spiegel der Statistik, S. 386.

669) Um diese in einem angemessenen Zeitraum zu ersetzen bedürfe es einer jährlichen Ersatzerstellung von 150 000 Wohnungen, so BM Vogel beim XII. Königsteiner Gespräch, vgl. WZ Nr. 211 v. 11. 9. 1973 S. 4. Dort erklärte er auch, es sei Ziel der Regierung, auf eine stetige Bauleistung von 500 000 Wohnungen jährlich zu kommen - zum Vergleich: 1972 betrug die Anzahl der Neubauwohnungen 660 000 -, da erst nach 1985 mit einem Nachlassen der Wohnungsnachfrage infolge der sinkenden Bevölkerungsentwicklung zu rechnen sei.

670) Heutigem Standard (Bad, WC, Sammelheizung) entsprechend rund 37 % aller Wohnungen, 38 % haben keine Sammelheizung, 10 % auch kein Bad oder Dusche und 15 % kein eigenes WC, vgl. Referat BM Vogel v. 8. 10. 1973 ebenda.

Diese Abgaben sollen dazu dienen, mehr Bewegung in den Immobilienmarkt zu bringen. Haus- und Grundbesitz sollen ihrer Bedeutung als Anlageobjekte entkleidet werden, die sie im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung mehr und mehr erlangen. Dies vor allem durch den Planungswertausgleich und die Wohnraumabgabe zusammen mit einer Vielzahl von nicht abgabenrechtlichen planierenden Maßnahmen.

Der Planungswertausgleich wird zwar als ein sozialer Ausgleich für fremdverursachte und somit der Allgemeinheit zustehende Gewinne bezeichnet, führt aber bei einer Abschöpfung auch der nicht-realisierten Gewinne für den Großteil der kleinen Grundstücksbesitzer zu einer Enteignung auf kaltem Wege, da Spekulationsgewinne realiter nur einem ganz geringen Teil der Grundstücksbesitzer zufließen, während die große Mehrheit diese Abgabe aus der Substanz bezahlen müßte, ganz davon abgesehen, daß ja jede Baulandumlegung schon einen Teil des zu erwartenden "Gewinnes" - meistens in Form von Gelände - abschöpft.

Der Planungswertausgleich soll nach dem Willen des Gesetzgebers als bodenordnende Maßnahme konzipiert werden. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß im Hintergrund ganz beherrschend der Gedanke der Einnahmenerzielung Platz greift. Immer wieder wird darauf hingewiesen, wie Einzelne Gewinne auf Kosten der Allgemeinheit erzielen und wie teuer andererseits den Staat (vor allem die Gemeinden) die Neuerschließung von Baugebiete nicht zuletzt dadurch zu stehen komme. Hier müsse ein "Ausgleich" geschaffen werden, um den Kommunen die Erschließung von Bauland in größerem Umfang zu ermöglichen um damit den Wohnungsbedarf befriedigen zu können. Das alles deutet darauf hin, daß es sich beim Planungswertausgleich um eine Steuer handelt.

Zu diesem Ergebnis kam auch das Bundesverfassungsgericht in einem Rechtsgutachten ⁶⁷¹⁾ schon einmal. Allerdings war damals der Ausgangspunkt ein anderer.

Als letzter Punkt stand damals die Frage zur Begutachtung, ob der Bund auf Grund der Art. 105, 74 Ziff. 18 GG die Befugnis habe, unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG Abgabepflichten einzuführen, die die Abschöpfung der Wertsteigerungen bezwecken sollten, welche "ohne Aufwand des Eigentümers an Arbeit und Kapital durch Maßnahmen der Allgemeinheit, insbesondere durch die Auswirkungen der städtebaulichen Planung" entstehen würden ⁶⁷²⁾.

Das Bundesverfassungsgericht zog damals die Steuerdefinition des § 1 AO heran. Es sah Parallelen zur damals noch in Art. 105 GG aufgeführten Wertzuwachssteuer ⁶⁷³⁾ und schloß daraus, daß die geplante Wertsteigerungsabgabe eine

671) BVerfG 3, 407 ff, vgl. dazu Böhm, NJW 54, 1474 ff.

672) BVerfG 3, 407 ff, 410.

673) Nach Änderung des Artikel 105 GG würde dieses Argument heute nicht mehr gelten.

Steuer sei, auch wenn sie vordringlich als bodenordnende Maßnahme hätte dienen sollen. Die Besonderheit dieser bodenordnenden Maßnahme würde aber gerade darin bestehen, daß ihr Ziel mit Hilfe einer Abgabe erreicht werden solle. Auf jeden Fall würde damit die öffentliche Hand Einkünfte erzielen, die wenigstens zur teilweisen Deckung der bei Anwendung des Gesetzes entstehenden Kosten dienen sollten 674).

Da das Bundesverfassungsgericht die Wertsteigerungsabgabe als Steuer ansah, prüfte es nun den Art. 105 GG - in der alten Fassung - hinsichtlich der Zuständigkeit und kam zu dem Schluß, daß eine Bundeszuständigkeit für die Wertsteigerungsabgabe nicht bestehe 675).

Dabei hatte es jedoch ausdrücklich hervorgehoben, der Bund habe durchaus andere gesetzgeberische Möglichkeiten, eine unverdiente Wertsteigerung für die Allgemeinheit nutzbar zu machen 676).

Diese Anregung fand sich dann im Bundesbaugesetz, das am 23. 6. 1960 in Kraft trat 677), in den dort niedergelegten Ausgleichsregelungen wieder 678).

Da sich jedoch in den folgenden 10 Jahren herausstellte, daß die Maßnahmen des Bundesbaugesetzes oft der Entwicklung am Bodenmarkt nicht gewachsen waren, gewann die Idee des Planungswertausgleichs wieder zunehmend an Bedeutung. Diesmal aber sollen die Kommunen mit Festsetzung und Erhebung der Abgabe betraut sein, zumal ihnen auch die Planungs- und Erschließungshoheit auf dem Bausektor zusteht 679).

Dadurch hat sich aber der Charakter dieser Abgabe nicht verändert.

Zwar ist heute ein Bezug auf Art. 105 GG nicht mehr möglich, da er eine Wertzuwachssteuer nicht mehr enthält, sonst aber hat die Argumentation des BVerfG unverändert Bestand.

Es handelt sich um eine einmalige Geldleistung ohne Gegenleistungscharakter zugunsten der Kommunen, welche durch die Einnahmen aus dieser Abgabe in die Lage versetzt werden sollen, allgemeine bodenrechtliche- und Erschließungsmaßnahmen durchzuführen.

674) BVerfG 3, 407 ff, 436.

675) BVerfG 3, 407 ff, 436 - 438.

676) Vgl. BVerfG 3, 407 ff, 435; Böhm NJW 54, 1474, 1476.

677) BGBl. I, 341, geändert durch das Personenbeförderungsg v. 21. 3. 1961 (BGBl. I, S. 241), durch Art. 150 Abs. 2 Nr. 3 EG zum OrdnungswidrigkeitenG v. 24. 5. 1968 (BGBl. I, S. 503), und Art. 30 KostenermächtigungsÄndG v. 23. 6. 1970 (BGBl. I, S. 805).

678) § 58 Abs. 1, sowie das Umlegungsverfahren als solches.

679) Aber auch ohne die Verknüpfung mit der Erschließungshoheit stünde den Kommunen der Planungswertausgleich gemäß Art. 106 Abs. 2 GG zu, da er eine Realsteuer ist.

Das für die Ausgleichsabgabe typische Gegenseitigkeitsverhältnis ist in keiner Weise ersichtlich. Die Abgabe wird somit zur Erzielung von Einkünften erhoben und zwar von allen Bauherren bzw. allgemein jedem Grundbesitzer in einem Baugebiet, nach dem Wortlaut des § 1 AO also von allen, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Da sie ganz auf den erschlossenen Bauboden bezogen ist, handelt es sich um eine Realsteuer neuer Prägung⁶⁸⁰⁾,

Auch die schleswig-holsteinische Wohnungsbaufolgeabgabe ist eine Steuer. Sie steht nämlich ebenfalls keineswegs in einem Gegenleistungsverhältnis⁶⁸¹⁾ zwischen Gemeinde und Bauwilligem, wie das für einen Beitrag oder für eine Gebühr erforderlich wäre. Vielmehr folgt sie, wie das Bundesverwaltungsgericht feststellt⁶⁸²⁾, dem Verursachungs- oder Veranlassungsprinzip im Sinne eines allgemeinen - nicht speziellen - Äquivalenzgedankens. Mit dem Erschließungsbeitragsrecht der §§ 127 ff Bundesbaugesetz bestehe deshalb weder ein Konkurrenz- noch ein Deckungsverhältnis, weil die dort geregelten öffentlichen Abgaben als Vorteilsentgelt und nur für die Bereitstellung derjenigen Baulanderschließungsanlagen erhoben und bemessen würden, die § 127 Abs. 2 BBauG einzeln aufführe. Darüberhinausgehende Abgabenregelungen aber läßt § 127 Abs. 4 BBauG ausdrücklich unberührt.

Mit dem Städtebauförderungsgesetz⁶⁸³⁾ besteht deshalb keine Überschneidung, weil dieses sich auf Sanierungs- bzw. Ersatzgebiete beschränkt sowie auf städtebauliche Entwicklungsgebiete, die förmlich festgelegt sind, sowie außerhalb dieser Gebiete auf Gemeindebedarfs- und Folgeeinrichtungen, die wiederum durch die Sanierung bedingt sind,

Diese Abgabe für gemeindliche Wohnungsbaufolgekosten hat auch keine Ähnlichkeit mit der Grundsteuer⁶⁸⁴⁾. Die Grundsteuer ist eine Realsteuer, die auf dem Grundstück liegt, und den Objektwert, insbesondere die Ertragsfähigkeit des Grundbesitzes als eine mögliche Einnahmequelle besteuert. Dagegen ruht, wie

680) Nach § 1 Abs. 3 AO gelten als Realsteuern bisher nur Grund- und Gewerbesteuer! Als Verkehrssteuer könnte sie nur dadurch ausgestaltet werden, daß sie nur die wirklich realisierten Gewinne, also die Veräußerungsgewinne erfaßt.

681) BVerwG Urt. v. 30. 11. 1973 in NJW 74, 660 und 662 - Die Gemeinde 1974, 58 ff.

682) NJW 74, 660.

683) G v. 27. 7. 1971 (BGBl. I, 1125).

684) Eine Entsprechung hat die Wohnungsbaufolgeabgabe in der Gewerbesteuer, die ebenfalls auf der Gemeinbedarfsveranlassung beruht, vgl. BVerfG 21, 54 = NJW 67, 545.

das BVerwG zu Recht feststellt⁶⁸⁵⁾, die Abgabe des § 9 Schleswig-Holsteinisches Kommunalabgabengesetz⁶⁸⁶⁾ nicht auf einer Sache oder einem Sachinbegriff. Auf dem Prinzip der Gemeinbedarfsveranlassung fußend, wird die Abgabe durch - nach Ansicht des BVerwG -, eine geplante Gesamtheit solcher Wohnungsneubautätigkeit ausgelöst⁶⁸⁷⁾, die über das Maß kontinuierlicher Eigenentwicklung hinausgehend ein so ausgedehntes Baugebiet entstehen läßt, das zu einer substantiellen Änderung des bisherigen Gemeindegebietes führt⁶⁸⁸⁾. Dabei dürfen aber Einrichtungen, die auf die gesteigerten Lebensbedürfnisse der Allgemeinheit zurückzuführen sind, nicht einbezogen werden. Vielmehr sollen die Abgaben nur denjenigen kommunalen Investitionsbedarf decken, der speziell durch den Wohnungsbau und den damit verbundenen Bevölkerungszuwachs verursacht wird und erforderlich ist.

Und hier erst wird der Charakter der Wohnungsbaufolgeabgabe deutlich. Sie erfaßt zwar die - wie sich das OVG Lüneburg ausdrückt⁶⁸⁹⁾ - "wirtschaftliche Betätigung des (Abgabe-) Pflichtigen als Wohnungsbauherren", Ursache für die Abgabe ist aber die Zunahme der Gemeindebevölkerung und das unabhängig davon ob tatsächlich⁶⁹⁰⁾ oder bloß theoretisch⁶⁹¹⁾, also gemessen an einem

685) NJW 74 S. 660.

686) SchlH Komm. AbgG.

687) Mit dieser Aussage nimmt die Fehleinschätzung der Abgabe durch das BVerwG ihren Anfang.

688) Davon steht aber in der landesgesetzlichen Regelung von Schleswig-Holstein nichts, vgl. E 4 a S-H KommAbgG S. 120/121 mit Ausführungsanweisung. Eine solche Regelung würde das Gesetz auch von vornherein zur Unbrauchbarkeit verdammen, da mit ganz wenigen Ausnahmen - und in diesen Fällen wäre eine Einzelregelung - etwa ein Folgekostenvertrag, vgl. dazu BVerwG in NJW 73, 1895 - mit dem jeweiligen Bauträger das sinnvollere Mittel - ein Siedlungsgebiet so kompakt erschlossen und bebaut wird, daß dadurch eine "substantielle Änderung" (!) mit sofortiger Wirkung eintritt, die dann den Gemeinbedarf in dem vom BVerwG dargestellten Maße sprunghaft ansteigen lassen würde.

689) In Urte. v. 22. 7. 1972, DVBl. 72, 897 = Die Gemeinde 1972, 312.

690) D. h. eine 5-köpfige Familie zieht in ihr Eigenheim.

691) D. h. eine bisher kinderlose Familie sieht bei ihrem Neubau gleich 5 Kinderzimmer vor. Da die Abgabe sich nach Zahl und Größe der geschaffenen Wohnungseinheiten richtet (vgl. BVerwG NJW 74, 660) zahlen auf Grund des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes beide Bauherren eine Abgabe in gleicher Höhe obwohl nicht abzusehen ist, ob die - im Beispiel - kinderlose Familie überhaupt jemals 5 Kinder haben wird.

Wahrscheinlichkeitsmaßstab ⁶⁹²⁾ für kommunale Folgekosten. Wenn man es genau betrachtet, ist die Wohnungsbaufolgeabgabe nichts anderes als eine Kopfsteuer ⁶⁹³⁾ moderner Prägung, formal an die Gewährung einer Baugenehmigung gebunden, erhoben unter dem Gesichtspunkt "Neubau bringt Neubürger und diese verursachen Kosten".

Aber gerade hier zeigt sich auch, daß die Abgabe entgegen der Ansicht des BVerwG ⁶⁹⁴⁾, verfassungsrechtlich bedenklich ist. Denn wie oben näher ausgeführt bringen eben nicht allein Neubaubürger sondern allgemein Neubürger - also auch zuziehende Mieter - Verwaltungs- und sonstige Folgekosten mit sich. Hier liegt m.E. eine Ungleichheit in der Abgabenbelastung bei Gleichheit der Bedarfsverursachung vor, die, wie schon erwähnt, einer näheren Untersuchung bedürfte.

Während der Planungswertausgleich und die Wohnungsbaufolgeabgabe im Vorgriff sozialwidrige Situationen erst gar nicht zur Entstehung gelangen lassen sollen, dienen die Wohnraumabgabe auf Grund Fehlbelegung von Sozialwohnungen und die Wohnungsabgabe, die die Unterbelegung und gezielte Verwahrlosung vor allem von Altbauwohnungen steuern soll, zur Regelung bestehender sozialer Mißstände auf dem Wohnungssektor.

Die Wohnraumabgabe - wie oben näher ausgeführt - wird fällig, wenn ehemalige Sozialmieter auf Grund von Einkommensverbesserungen das Einkommenslimit für die Wohnberechtigung in einer solchen Sozialwohnung überschreiten. Anstatt die Wohnung daraufhin verlassen zu müssen, was nur neue Probleme schaffen würde, sollen diese Mieter durch eine zusätzliche Abgabe zu ihrer monatlichen

692) Allein das steht schon im Widerspruch zu der vom BVerwG vertretenen These der substantiellen Änderung als Ursache für die Abgabenerhebung.

693) Man zählt und besteuert zwar die Art und Größe der Räume, meint damit aber die Menschen, die darin wohnen sollen, denn nicht die Räume erzeugen den Verwaltungsaufwand, sondern die tatsächlichen oder potentiellen Bewohner, die als Kinder Kindergärten und Schulen benötigen, als Erwachsene durch die Benutzung sonstiger kommunaler Einrichtungen Kosten verursachen. Dann ist es aber eben auch sachfremd, diese Abgabe nur von Neubaubürgern zu erheben.

Die Kopfsteuer ist eine heute nur noch selten anzutreffende Form der Personalsteuer, sie wird, wie auch im vorliegenden Fall (hier allerdings indirekt und unabhängig von der Steuerpflichtigkeit!) ohne Rücksicht auf individuelle Verhältnisse - wie etwa Einkommen, Familienstand und Alter - von jeder steuerpflichtigen Person in gleicher Höhe erhoben.

694) NJW 74, 662.

Miete dazu beitragen, daß andere Sozialwohnungsberechtigte zu einer ebensolch günstigen Wohnung kommen, wie sie selbst. Da die vorhandenen und geplanten gesetzlichen Regelungen von einer Ausgleichszahlung sprechen, liegt es nahe, zunächst zu untersuchen, ob es sich bei der Wohnraumabgabe tatsächlich um eine verwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe handelt.

Mit Sicherheit stellt die Abgabe einen Vorteilsausgleich dar. Der Vorteil, in einer dem Abgabepflichtigen eigentlich nicht mehr zustehenden Wohnung verbleiben zu dürfen, wird ausgeglichen durch eine Abgabe zugunsten der eigentlich Wohnberechtigten. Das aber allein genügt noch nicht zur Annahme einer echten verwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgabe. Dadurch, daß sie der Ablösung einer eigentlich bestehenden Auszugspflicht dient, zählt sie wie etwa die Schwerebeschädigten- oder die Garagenabgabe auch zu den Ablösungsabgaben. Und sie gehört schließlich wie etwa die Weinabgabe zum Kreis der Förderungsabgaben, jedoch im Gegensatz zu dieser, die zumindestens großenteils eine Eigenförderung beinhaltet, gehört sie im engeren zu den Fremdförderungsabgaben und gleicht damit eher der Kohlenabgabe oder der Investitionshilfe.

Aber gerade die vergleichende Anführung der beiden letzteren Abgaben zeigt, daß auch diese Feststellung noch nichts endgültiges aussagt, denn während die Investitionshilfe als die Übergangsstufe zur Ausgleichsabgabe bezeichnet werden kann, ist die Kohlenabgabe eine Zwecksteuer.

Eine Ausgleichsabgabe wäre die Wohnraumabgabe nur, wenn zwischen der Gruppe der Fördernden und den Geförderten ein solches tatsächliches oder rechtliches Verhältnis bestünde, daß man von einer Austauschsituation sprechen könnte.

Das ist aber hier nicht der Fall. Nach Vorstellung des Gesetzgebers soll die Abgabe in einen zentralen Landesfonds fließen, aus dem das Land als Träger des sozialen Wohnungsbaus den Bau von weiteren Sozialwohnungen finanziert bzw. subventioniert, ohne daß jemals eine Beziehung zwischen den Abgabepflichtigen und den Sozialwohnungsanwärtern zustande käme, von der Selbstverwaltung des Abgabefonds ganz zu schweigen.

Es ließe sich bei dieser Abgabe noch an eine Gebühr denken, denn die Erteilung der Wohnberechtigung für eine Sozialwohnung ist ein begünstigender Verwaltungsakt, ebenso die Gewährung des weiteren Wohnrechts trotz genereller Nichtberechtigung. Die Abgabe hätte damit Gegenleistungscharakter. Dann müßte aber die Behörde die Befugnis haben, einen ehemaligen Sozialmieter aus einer Sozialwohnung ausweisen zu können. Hieran fehlt es jedoch. Die Genehmigungsbehörde kann zwar durch Nichtausstellen einer Wohnberechtigungsbescheinigung verhindern, daß jemand eine Sozialwohnung anmieten kann, jemanden aber, der im Besitz einer Sozialwohnung ist, kann die Wohnungsbehörde nach zur Zeit geltendem Recht nicht aus dieser Wohnung herausbringen.

Somit ist die Wohnraumabgabe auch keine Gebühr.

Die Wohnraumabgabe ist vielmehr eine Geldleistung ohne Gegenleistungscharakter vom jeweiligen Bundesland zur Erzielung von Einnahmen all denen auferlegt, bei denen die Wohnberechtigung für eine Sozialwohnung nicht mehr besteht, und damit der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Damit ist der Steuertatbestand gegeben und da die Abgabe in einem Sonderetat gesammelt und zweckgebunden verwendet wird, handelt es sich um eine Zwecksteuer⁶⁹⁵⁾.

Daß die Abgabe auf einer sozialen Intervention des Staates beruht, ändert an ihrem Steuercharakter nichts, da nach h. A. die Einnahmeerzielung Nebenzweck sein kann⁶⁹⁶⁾.

Auch bei der Wohnungsabgabe, wie sie in Frankfurt am Main auf Grund des Sozialbindungspapiers erhoben wird, handelt es sich um eine Fremdförderungsabgabe mit einem privatnützigen Hintergrund im Gegensatz etwa zur Kohlenabgabe, die als reine fremdnützige Förderungsabgabe anzusehen ist⁶⁹⁷⁾. Zum anderen gehört diese Abgabe in den Kreis der Ablösungsabgaben, da auf Grund ihrer Entrichtung den Abgabepflichtigen Befreiungen von bestehenden Bauvorschriften erteilt wird, sei es etwa die Ablösung vom Etagenlimit, sei es die Erlaubnis zur Unbrauchbarmachung von Wohnraum oder der Fremdnutzung als Geschäftsräume.

Die Abgabe dient weiterhin einem Vorteilsausgleich und hier liegt auch der Schlüssel zu ihrem Rechtscharakter.

Für eine echte Ausgleichsabgabe fehlt es an allen Voraussetzungen. Zwar dient die Wohnraumabgabe einem Interessenausgleich zwischen den "Fremdnützern" und den Wohnungssuchenden, dies allein schafft aber noch nicht die engen Bindungen, wie sie für eine echte "Ausgleichsgemeinschaft" gefordert werden müssen, auch nicht unter Berücksichtigung der Frankfurter Wohnheim GmbH die ja, wie schon ausgeführt, mit der Sanierungs- und Entwicklungs-GmbH⁶⁹⁸⁾ zwar das eine oder andere gemeinsam hat, aber in der Art ihrer Zusammensetzung keineswegs identisch ist.

Auch besteht kein unabhängiger Fonds und ein materiell meßbarer Ausgleich, wie er den echten Ausgleichsfonds kennzeichnet, ist ebenfalls nicht ersichtlich.

695) Vgl. dazu Teil III.

696) Vgl. dazu o. Teil I, sowie § 2 des Entwurfs einer AO 1969.

697) Es wäre mehr als befremdend, wenn man die Tatsache, daß man überhaupt Kohle zu kaufen bekommt als privatnützigen Anteil an einer Abgabe ansehen würde, die der Förderung des Baues von Bergarbeiterwohnungen dient.

698) Diese Gesellschaft setzt sich im Gegensatz zur Frankfurter Wohnheim-GmbH aus Vertretern aller Beteiligten zusammen.

Durch die Ablösung von zwingenden Vorschriften erlangt der Abgabepflichtige aber einen Vorzug.

Das deutet auf den Charakter der Abgabe als einer Vorzugslast hin.

Die Abgabe ist eng an die Erteilung einer Bau- bzw. Abrißgenehmigung gebunden. Die Stadt Frankfurt hat als zuständige Genehmigungsbehörde auch die Mittel in der Hand, ihre Vorstellungen durchzusetzen.

Eine Verwaltungsbehörde hat allgemein - soweit die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind - die Möglichkeit, einen begünstigenden Verwaltungsakt mit einer Gebühr zu verbinden. So ist es auch im vorliegenden Fall.

Die Wohnungsabgabe der Stadt Frankfurt ist somit eine Genehmigungsgebühr mit sozialpolitischem Einschlag.

TEIL III

Wie aus den Einzelbeispielen in Teil II deutlich wird, löst der Staat bisweilen bestimmte öffentliche Probleme vor allem aus dem wirtschaftlichen und sozialen Bereich nicht mit den ihm eigenen Mitteln und Möglichkeiten, sondern durch eine bewußte und klare Ausgliederung der Aufgaben aus seiner unmittelbaren Zuständigkeit. Dabei dienen die zur Lösung dieser Probleme ergriffenen Maßnahmen keineswegs allein bestimmten Personen oder Personengruppen, sondern in der Regel zumindestens auch der allgemeinen sozialen Wohlfahrt bzw. dem Gemeinwohl in wirtschaftlicher Hinsicht. Der Staat begnügt sich damit bewußt eigener direkter Eingriffsmöglichkeiten aber mit guten Gründen wie es scheint. Denn es ist nicht nur ein Großteil der anstehenden Probleme bei den Interessenten selbst am besten aufgehoben. Auch die strikte Trennung von Etat und Sonderfonds erweist sich in vielen Fällen als vorteilhaft.

In Teil I wurde ein Überblick darüber gegeben, was in Rechtsprechung und Literatur im wesentlichen an Klassifizierungsversuchen für Abgaben, die sich nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres in das Schema der Steuern und Verwaltungsabgaben einordnen lassen, vorhanden ist. Dabei fällt auf, daß sich die Ergebnisse zum Teil in beachtlicher Weise widersprechen. Diese Widersprüche beruhen einmal auf dem Zeitfaktor. So hatte Huber - einmal davon abgesehen, daß er vielleicht die Zusammenhänge mit früheren Abgabenregelungen dieser Art nicht gesehen hat - noch nicht das Untersuchungsmaterial, über das etwa Selmer oder Mußnug verfügen konnten. Aber gerade in diesem Zusammenhang wird ein weiterer Aspekt deutlich, daß nämlich auch zeitlich jüngere Untersuchungen mit Ausnahme von L. U. Mai, der eine große Anzahl von Abgaben vor allem aus der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen und kurz nach dem Zusammenbruch Deutschlands behandelt, dem großen Angebot viel zu wenig Beachtung schenken und ihre Theorien immer wieder an einer relativ kleinen Gruppe - und etwa wie Selmer unter Ausschluß einiger, für seine Zwecke unpassender Abgaben - der vorhandenen, als Ausgleichsabgaben deklarierten Abgabenarten messen.

Diesem Mißstand sollte die Dokumentation in Teil II abhelfen. Hier stellte sich jedoch bald heraus, daß es sich dabei um eine solche Vielzahl handelte, die selbst im Rahmen einer solchen Arbeit wie der hier vorliegenden (die ja anscheinend ein ganz enges Spezialthema behandelt) nicht eingehend abgehandelt werden konnte.

Ich habe deshalb zunächst Gruppen gebildet und nur die wichtigsten Vertreter aus ihrer jeweiligen Gruppe beispielhaft und dann auch ausführlicher dargestellt.

Um aber nicht nur die Abgabe isoliert zu sehen, habe ich in der Erkenntnis, daß eine Abgabenregelung in einem Markt- bzw. Teilmarktgefüge nur ein Baustein

ist, mitunter und besonders bei den landwirtschaftlichen Abgaben versucht, zugleich das Gesamtgefüge durchschaubar zu machen, da so die Abgabe als solche leicht in einem ganz anderen Licht erscheint.

1.) Einteilung nach Abgabengruppen

Bei näherer Untersuchung der in Teil II dargestellten Abgaben lassen sich folgende Abgabengruppen herausarbeiten:

a) Die Monopolausgleichsabgabe

Es handelt sich dabei um eine Abgabe, die dazu dient, die wirtschaftliche Gleichstellung bestimmter Monopolträger zu gewährleisten. Zu dieser Gruppe gehören etwa die Hebammen- und die Mühlenabgabe.

b) Die Monopolerzwingungsabgabe

Diese Abgabe, die man auch als monopolsichernde Abgabe bezeichnen könnte, soll gewährleisten, daß die Sonderstellung bestimmter Monopolisten gewahrt bleibt.

Hierher gehören die Schlachthofabgabe und die Ausfallgebühr der Post.

c) Der Beimischungszwang, bzw. die damit verbundene Abgabe

Mit dieser Abgabe werden bestimmte nationale Industriezweige gegen ausländische Konkurrenz geschützt. Zu dieser Gruppe gehört der Beimischungszwang für Inlandweizen, mit dem deutsche Mühlenbetriebe dazu angehalten werden, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Vermahlungskapazität aus Inlandweizen zu bestreiten. Geschützt wird damit die deutsche Landwirtschaft, deren Weizenabsatz auf diese Weise sichergestellt werden soll. Weiterhin ist hier von Bedeutung der Rübölbeimischungszwang, der den Raps- und Rübölabsatz der deutschen Landwirtschaft garantiert.

In den Bereich der zu untersuchenden Ausgleichsabgaben reicht dieser Beimischungszwang deshalb, weil sich die Mühlen bzw. die Margarineindustrie durch die Zahlung von Ablössungssummen von dem Beimischungszwang befreien kann.

d) Die Ablösungsabgabe

Sie dient dazu, sich mit ihrer Entrichtung von - meist persönlichen - Verpflichtungen zu befreien oder Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen herbeizuführen.

Hierher gehören etwa die Schwerbeschädigtenabgabe, die Ausgleichswehrpflicht und die Wohnungsabgabe.

e) Der Vorteilsausgleich

Mit dieser Abgabenart werden Vorteile abgeschöpft, die einzelne gegenüber anderen einer vergleichbaren Personengruppe oder der Allgemeinheit gegenüber haben.

Hier lassen sich die Umweltschutzabgabe, die Feuerwehrabgabe oder auch der Frachtausgleich anführen.

f) Die Förderungsabgabe

Sie hat die Förderung bestimmter Wirtschaftszweige oder auch Berufsgruppen zum Ziel.

Dieser Gruppe gehören z. B. die Kohlen-, die Filmförderungs- und die Weinabgabe an.

g) Die Wertausgleichsabgabe

Hiermit soll ein unverdienter Mehrwert, eine Wertsteigerung ohne Eigenleistung abgeschöpft und der Allgemeinheit zugeführt werden.

Ein Vertreter dieser Gruppe ist etwa der Planungswertausgleich.

h) Die Solidaritätsabgabe

Hier lassen sich der Lastenausgleich und die Investitionshilfe etwa einordnen.

i) Die Abgabe auf Grund sozialer Intervention.

k) Als Globalsteuerungsabgabe der Konjunkturzuschlag.

In diesen 10 Gruppen ließen sich die gefundenen Abgaben, die gemeinhin als Ausgleichsabgaben bezeichnet werden und von denen jeweils noch einmal beispielhaft einige Vertreter aufgeführt wurden, einteilen.

Dabei stellte sich jedoch schnell heraus, daß diese Einteilung zwar insofern hilfreich ist, als sie eine Ordnung in das vorhandene Material bringt und allerdings auch schon erste Hinweise über die Art der einzelnen Abgaben und ihren Standort zueinander gibt. Für eine abschließende Systematisierung genügt sie jedoch noch nicht, einfach aus dem Grunde, weil sich diese Einzelgruppen nicht scharf gegeneinander abgrenzen lassen.

So ist die Hebammenabgabe nicht nur eine Monopolausgleichsabgabe sondern sie stellt auch einen Vorteilsausgleich dar, ebenso wie die Ausgleichswehrpflcht, die nicht nur Ablösungsabgabe ist.

Auch der Beimischungszwang und die Monopolerzwingungsabgabe sind keine monetarische wirtschaftliche Erscheinung, sondern zählen in der Möglichkeit ihrer Abwendung durch Zahlung zu den Ablösungsabgaben.

Eine gewisse Sonderstellung nehmen die Förderungsabgaben ein, da ein Teil ihrer Vertreter wie etwa die Wein-, Film- und Kohlenabgabe sowie die Investitionshilfe sich in keine der anderen Abgabengruppen einordnen lassen, während die Wohnraum- und die Wohnungsabgabe ebenfalls den Förderungsabgaben an-

gehörig - auch zugleich Ablösungsabgaben sind und zudem den Vorteilsausgleichs-
abgaben zugerechnet werden können.

Eine wirkliche Eigenstellung nimmt nur der Konjunkturzuschlag als Abgabe zur
Globalsteuerung ein, der aber im Rahmen dieser Arbeit wegen seiner gänzlichen
Andersartigkeit nicht näher in die Untersuchung mit einbezogen wurde.

Die Einteilung nach der wirtschaftlichen Funktion erweist sich somit nicht als
gangbarer Weg zu einer Systematisierung der Ausgleichsabgabe.

Eine andere Möglichkeit eröffnet aber die Gruppeneinteilung der Abgaben auf
Grund sozialer Intervention (o. Gruppe "i"), da sich in Fortführung des einge-
schlagenen Weges in ihr vergleichsweise wiederum die meisten Abgaben als Un-
tergruppen sammeln lassen.

Es war deshalb zu untersuchen, ob sich aus dem Grad der staatlichen Interven-
tion oder aus der Interessenabwägung zwischen Staat und beteiligten Wirtschafts-
subjekten eine Möglichkeit der sinnvollen Abgrenzung finden läßt.

Betrachtet man die einzelnen Abgaben der 10 oben angeführten Gruppen, so kann
man feststellen, daß sich 9 davon trotz funktionaler Verschiedenheit in zwei
große Gruppen einteilen lassen.

2.) Einteilung nach dem Grad der Interessenlage

Sonderstellung der Investitionshilfe

Nach dem Grad der Interessenlage ergibt sich a) eine Gruppe von Abgaben, mit
deren Institutionalisation der Staat eine sonst für ihn bestehende Verpflichtung
abwälzt und b) eine Gruppe von Abgaben, die der Staat vorrangig im Interesse
der Beteiligten initiiert und überwacht.

a) Zu den Abgaben, mit deren Hilfe der Staat sonst allein auf seinen Haushalt
zukommende Belastungen abwälzt oder wenigstens in ihrem Umfang vermin-
dert, zählen vor allem diejenigen, die der Staat nach der hier eingeführten
Diktion "auf Grund sozialer Intervention" erhebt, bzw. erheben läßt. Es sind
dies alle Abgaben zur Durchsetzung bzw. Bestreitung derjenigen Aufgaben,
die in einem Sozialstaat strenggenommen der öffentlichen Hand obliegen.
Hierzu rechne ich aus dem Bereich der ärztlichen Versorgung die Hebammen-
abgabe, aus dem Bereich der Arbeitsplatzbeschaffung den Schwerbeschädig-
tenausgleich und für das Gebiet der Versorgung mit Sozialwohnungen die Koh-
lenabgabe - den sog. Bergmannsgroschen - sowie die Wohnraumabgabe. In
diese Gruppe gehören weiterhin der Lastenausgleich und der Mehrwertausgleich.

Aus dem Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln zählen
hierzu der Beimischungszwang und die Schlachthofabgabe. Ein Beispiel für
die Sicherung der Staatsmonopole ist die sog. Ausfallgebühr der Post.

Aus dem Bereich der allgemeinen staatlichen Schutzaufgaben gehören in diese Rubrik schließlich noch die Umweltschutzabgabe, die Feuerwehrrabgabe und der Wehrpflichtausgleich. Bei diesen Abgaben soll natürlich das Interesse der Beteiligten nicht außer Betracht bleiben. Es ist vorhanden und korrespondiert zum Teil, aber das staatliche Interesse ist eindeutig gravierender, weil es auf einer dem Sozialstaat immanenten Verpflichtung beruht. Eine echte Sonderstellung nimmt hier die Investitionshilfe ein. Bei ihr darf die Interessenlage nach beiden Seiten als ausgewogen betrachtet werden.

- b) Zur Gruppe der Abgaben, die vorrangig im Interesse der Beteiligten erhoben werden, zählen vor allem die Wirtschaftsabgaben wie Wein-, Mühlen- und Milchabgabe, sowie die Filmförderungsabgabe.

Diese Abgaben unterscheiden sich von denen in der Gruppe a) vor allem durch Art und Umfang des staatlichen Eingriffs sowie durch die Struktur der Ausgleichseinrichtung als solcher.

Diese eben durchgeführte Unterteilung in a) und b) zeigt die Richtigkeit der eingangs in Teil I a. E. geäußerten Befürchtung, daß die Zahl der "echten" Ausgleichsabgaben im Vergleich zu denen, die nur als solche benannt sind, sehr gering ist.

Trotzdem ist auch diese Einteilung in Anbetracht des gesteckten Zieles noch unbefriedigend.

So lassen sich vor allem in Gruppe a) noch weitere Differenzierungen vornehmen, nach dem Grad des staatlichen Eingriffs, der Offenkundigkeit und Pluralität der Fondsverwaltung und des Zweckes oder aber ob die Erhebung und Verteilung der Abgabe mehr genereller Natur ist, wie etwa bei der Schlachthofabgabe, dem Wehrpflichtausgleich und der Umweltschutzabgabe oder mehr personalbezogen, wie beim Schwerbeschädigtenausgleich oder in noch stärkerem Maße bei der Hebammenabgabe. Vor allem letzteres und die Investitionshilfe zeigen, daß zwischen Gruppe a) und Gruppe b) fließende Übergänge nicht auszuschließen sind.

Diese Einteilung gibt also für sich gesehen einen recht aufschlußreichen Ansatz.

Zur Beweisführung und dogmatisch einwandfreien Systematisierung bedarf es aber einer Gegenüberstellung mit einer Abgabenart, mit der die Ausgleichsabgabe die größten Gemeinsamkeiten aufweist. Es handelt sich hierbei um die Zwecksteuer.

3.) Die Zwecksteuer

Neben ihrer ursprünglichen Aufgabe, zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs zu dienen, sind die Abgaben allgemein, und insbesondere die Steuern schon seit

der Zeit des Kameralismus gern auch für andere, nichtfiskalische Zwecke eingesetzt worden ¹⁾.

Mittelbar dient zwar jede Steuer zur Erfüllung der Staatszwecke, d. h. zur Ermöglichung und Durchsetzung hoheitlicher Aufgaben, indem sie zur Deckung der erforderlichen Aufwendungen beiträgt. Daneben und darüber hinaus, wenn nicht sogar in Einzelfällen ausschließlich, kann sich jedoch durch ihre Einwirkung auf das Verhalten der Steuerpflichtigen einen bestimmten Staatszweck jeweils auch unmittelbar unterstützen ²⁾. Hier ist besonders seit dem Ende des zweiten Weltkrieges eine Entwicklung eingetreten, die geeignet ist, das ganze bisherige Abgabensystem aus den Angeln zu heben.

Bedenklich nahe an die Grundstruktur des Beitrages ³⁾, ohne aber als solche zu firmieren, rückt nach Schmölders ⁴⁾ eine Abgabe, bei der entweder die Erhebung, die Verwendung oder in Sonderfällen auch einmal beides an einen ganz bestimmten Zweck gebunden ist.

Die Bedeutung solcher Mittel - Zweck - Bindungen liegt zunächst einmal in ihrer haushaltsmäßigen Konsequenz. Der Ertrag dieser Abgaben darf nämlich im Gegensatz zu dem Aufkommen aus den übrigen Steuern, welche gemäß dem Nonaffektationsprinzip ⁵⁾ der Finanzverwaltung der öffentlichen Gemeinwesen zu jeder beliebigen Verwendung zur Verfügung stehen, soweit sie nur haushaltspolitisch und faktisch vertretbar ist ⁶⁾, nur für einen ganz bestimmten Zweck verwendet werden.

Dabei ist der Sinn der rechtlichen Zweckgebundenheit der Steuererträge nicht einheitlich.

Es ist wohl Dora Schmidt ⁷⁾ zu folgen, die in ihr eine Garantie für die Ertragsver-

1) So etwa die Ordnungssteuer, vgl. dazu Schmölders, HwStR Bd. II S. 814 f; vgl. hierzu auch Isensee, Umverteilung, S. 42 ff.

2) Signalwirkungen der Steuern.

3) Nach anderer Meinung bahnt die Zweckbindung einen Übergang der Steuer zur Gebühr an, vgl. Meyers HdBW S. 1167 f; für die vorliegende Arbeit ist eine Entscheidung dieser beiden Alternativen jedoch ohne Bedeutung und kann deshalb dahingestellt bleiben. Eine wirklich gravierende Ähnlichkeit besteht m. E. mit der Ausgleichsabgabe.

4) a. a. O.

5) Verneinung der Bindung einzelner Steuern an bestimmte Ausgabenzwecke; die Erträge sämtlicher Steuern einer Gebietskörperschaft bilden eine Einheit und sind unterschiedslos zur anteiligen Deckung aller Ausgaben heranzuziehen, vgl. dazu Strickrodt, HwStR Bd. II S. 794; Neumark, HdSW, Bd. 10 S. 94.

6) Vgl. Roth a. a. O. S. 84.

7) In: Nichtfiskalische Zwecke pp. S. 22.

wendung sieht, erklärlich aus einem bewilligungspolitischen Moment ⁸⁾, denn es dürfte in der Tat sowohl im Parlament als auch in der Bevölkerung eine Abgabenerhebung auf weit weniger Widerstand stoßen, wenn ihr Aufkommen an einen bestimmten Zweck gebunden ist. Darüberhinaus ist im Gegensatz zu normalen (allgemeinen) Steuern, die in aller Regel auch dann noch weiter erhoben werden, wenn der Anlaß ihrer Bewilligung längst gegenstandslos geworden ist, Erhebungsdauer und Höhe der Steuersätze bei der Zwecksteuer grundsätzlich durch den Zweck begrenzt.

Unter den Zwecksteuern im engeren Sinne sind zunächst die Verwendungszwecksteuern ⁹⁾ von den Wirkungszwecksteuern ¹⁰⁾ zu unterscheiden. Dabei kann man jedoch m.E. nicht so weit gehen wie Roth ¹¹⁾, der die Wirkungs- bzw. Erhebungszwecksteuer nicht zu den eigentlichen Zwecksteuern rechnet.

Es dürfte vielmehr so sein, daß "Zwecksteuer" der Oberbegriff für beide der angeführten Arten ist, auch wenn sie nach Grund und Wirkung eine verschiedene Intension aufweisen ¹²⁾.

Bei den Verwendungszwecksteuern dient das Aufkommen jeweils nur der Finanzierung einer bestimmten staatlichen Maßnahme ¹³⁾. Ihr Aufkommen wird nicht dem allgemeinen Steueraufkommen als Deckung für die Gesamtheit der Staatsausgaben zugeführt. Sie bilden unter Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips mit den aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben in der Regel einen Haushalt für sich (Sonderetat) ¹⁴⁾; mitunter werden sie auch in einem eigenständigen Fonds zusammengefaßt, so daß sie im Etat nur einen Durchlaufposten darstellen ¹⁵⁾.

Als Beispiel für den Sonderetat können die Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer dienen, soweit ihre Erträge ausschließlich zum Ausbau des Straßennetzes Verwendung finden ¹⁶⁾.

8) Gerade darin sieht Krüger, Staatslehre, S. 967, kein gutes Zeichen für das staatsbürgerliche Bewußtsein im allgemeinen, für das Gefühl von Staatlichkeit im besonderen.

9) Auch Ertragsverwendungszweck - bzw. als Zweckzuwendungen von Steuererträgen bezeichnet.

10) Auch Erhebungszweck, bzw. politische Zwecksteuern.

11) Die öff. Abgaben S. 46 Fußn. 30.

12) So auch Dora Schmidt a. a. O. und Flämig HwStR Bd. I S. 400.

13) Vgl. dazu auch die umfassenden Literaturnachweise bei Selmer, Steuerinterventionismus S. 193, Fußn. 45.

14) Vgl. Meyers HdBW S. 1167.

15) So etwa beim Lastenausgleich.

16) Zur Mineralölsteuer vgl. Mußnug, Festschrift Forsthoff S. 262 f.

Hier wäre es noch angebracht, von Zweckzuwendungen aus Steuererträgen zu sprechen, die damit noch ohne weiteres in den Bereich der fiskalischen Besteuerung gehören. Auf die Mineralölsteuer trifft diese Bezeichnung dagegen nicht mehr zu, obwohl vom Endeffekt her kein nennenswerter Unterschied besteht. Soweit die Erträge einem selbständigen Fonds zufließen, besteht eine zumindestens äußere Gemeinsamkeit mit den Ausgleichsabgaben, deren Aufkommen in der Regel unter der Fondsverwaltung einer Anstalt des öffentlichen Rechts steht.

Dabei bleibt es aber nicht bewenden. Ein Vergleich Zwecksteuer - Ausgleichsabgabe fördert, wie noch aufzuzeigen sein wird, viel größere Ähnlichkeiten zu Tage als der Vergleich Zwecksteuer - Beitrag bzw. Gebühr ¹⁷⁾.

Mit den Wirkungs- oder politischen Zwecksteuern, wie sie auch genannt werden, soll bereits durch die Androhung oder Auferlegung der Steuer als solcher - oft ohne Rücksicht auf die Höhe des Aufkommens - ein bestimmter wirtschafts-, sozial-, politischer oder sonstiger nichtfiskalischer Zweck erreicht werden. Dabei konkurriert ihr Ertragszweck meistens, wenn auch in unterschiedlichem Grade, mit dem nichtfiskalischen Zweck.

In der Regel ist sogar der Ertragszweck noch primär ¹⁸⁾, während der Wirkungszweck eine untergeordnete - oder Nebenrolle spielt ¹⁹⁾.

Die Erhebung der Steuer erfolgt dann hauptsächlich zum Zwecke der Einnahmeerzielung, ihre Ausgestaltung ist aber an anderen, z. B. an bevölkerungspolitischen Zielen orientiert.

Gelegentlich stehen beide Zwecke auch gleichberechtigt nebeneinander ²⁰⁾.

Schließlich gibt es Fälle, bei denen der Wirkungszweck der Steuer durchaus primär ist. Er stellt gewissermaßen das steuerlich verkleidete Surrogat eines Verbotes dar. Hier kommt es auf den Ertrag der Steuer überhaupt nicht mehr an, er ist unter Umständen sogar unerwünscht ²¹⁾.

Wie schon angeführt verstößt die Mittel - Zweck - Bindung dieser Steuern gegen das Nonaffektationsprinzip, ist also mit dem heute noch geltenden Grundsatz der

¹⁷⁾ Vgl. auch Strutz, Georg, Grundlehren Bd. 8 S. 11.

¹⁸⁾ Vgl. aber Roth, a. a. O. S. 85.

¹⁹⁾ Z. B. bei der sog. Junggesellensteuer.

²⁰⁾ So z. B. bei der Reichsfluchtsteuer von 1931: sie sollte die Abwanderung von deutschen Vermögenswerten ins Ausland nach Möglichkeit verhindern, allenfalls jedoch wenigstens einen Teil des Fluchtkapitals als Steuer einziehen, vgl. dazu auch Flämig, HwStR Bd. I S. 400 m. w. N.

²¹⁾ So z. B. bei den sog. Prohibitivzöllen, die die Einfuhr verhindern und nicht etwa nur besteuern sollten (vgl. auch D. Schmidt a. a. O. S. 28 f) oder bei der Banknotensteuer, die seinerzeit eine übermäßige Ausgabe von Banknoten verhindern sollte.

Allgemeindeckung kaum in Einklang zu bringen ²²⁾. Zwar eignet sie sich, wie gesagt, faktisch zur Begründung einer Steuererhebung eher als eine allgemeine Steuer, aber gerade darin liegt auch eine große Gefahr.

Trotzdem wurden und werden diese Zwecksteuern immer wieder erhoben und sogar neu eingeführt.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat grundsätzlich gegen solche Steuern nichts eingewandt, soweit sie an bestimmte, gesetzlich festgelegte öffentliche Aufgaben gebunden sind ²³⁾. Bei der Zwecksteuer handelt es sich somit um eine Steuer, die in ihren beiden o. a. Varianten nicht ausschließlich zur Deckung der allgemeinen öffentlichen Ausgaben dient, sondern einen bestimmten politischen, wirtschaftspolitischen oder auch sozialen Zweck verfolgt ²⁴⁾. Sie unterliegt damit einer Zweckbindung, d. h. der Bindung bestimmter öffentlicher Einnahmen an bestimmte öffentliche Ausgaben, die nach der Abgabenordnung und dem (noch) geltenden Nonaffektationsprinzip nicht zulässig ist, zumindestens nicht damit in Einklang steht ²⁵⁾.

Dadurch besteht sehr leicht die Gefahr, daß die Grenzen zu den anderen öffentlichen Abgaben, insbesondere aber zur Ausgleichsabgabe verwischt werden.

4.) Die Ausgleichsabgabe

Finanzielle Ausgleichsregelungen entspringen alle dem einen Grundgedanken, daß vorhandene Spannungen, etwa interessen- oder zufallsbedingte Fehlentwicklungen in der Produktion oder im Absatz, in der Marktbeflieferung und der Preisbildung auszugleichen sind ²⁶⁾.

Aus dieser Grundüberlegung heraus hat sich - je nach Standpunkt, contra oder praeter legem - das Rechtsinstitut der Ausgleichsabgabe herausgebildet.

22) Vgl. dazu aber E AO 1969 §§ 2 u. 3 desgl. E AO 1974.

23) BVerfG 7, 244, 254 = NJW 58, 625.

24) Nach Roth, a. a. O. S. 85, ist nicht jede Steuer, mit der etwas außerfiskalisches bezweckt wird, eine Zwecksteuer. Vielmehr müsse der Erhebungs- und Verwendungszweck normativ offenkundig sein und die Einnahmevermehrung müsse absolut im Hintergrund stehen.

25) Dies ist aber in verfassungsrechtlicher Hinsicht unschädlich, da diesem Prinzip die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit fehlt, vgl. auch Mußgnug, a. a. O. S. 272. Nach Krüger a. a. O. S. 967 f entspricht aber allein der Grundsatz der Non-Affektation der Steuern dem Wesen der Staatsgewalt und dem Sinn des Staates überhaupt. Seine Durchbrechung hält er vor allem für den Wohlfahrtsstaat für unerträglich.

26) Vgl. Götz, Wirtschaftssubventionen, S. 64.

Dieses Institut ist keineswegs neu ²⁷⁾, wie im einzelnen aufgezeigt wurde. Zu seinem jetzigen Umfang hat es sich aber erst seit dem Ende des zweiten Weltkrieges und insbesondere seit Anfang der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts entwickelt.

Dabei soll zunächst, um den gesamten Hintergrund dieser Entwicklung noch einmal zu erfassen, der Begriff "Ausgleichsabgabe" so verwendet werden, wie er in Literatur und Rechtsprechung - in, wie sich herausstellen wird, unzulässig vermissender Weise - gebraucht wird.

Die gravierenden Wesensmerkmale sind schon oft beschrieben worden.

So legt, wie oben schon näher ausgeführt, die herrschende Rechtsprechung seit dem Urteil des BVerwG zum Milch- und Fettgesetz ²⁸⁾ den Schwerpunkt auf den Ertragsausgleich innerhalb der privaten Wirtschaft. Auf diese Weise erscheint der Staat als ein bloßer Vermittler von finanziellen Leistungen innerhalb eines geschlossenen Wirtschaftskreises, was dann zu dem Schluß führt, es handle sich um eine Abgabe eigener Art.

Bühler ²⁹⁾ läßt es für den eigenständigen Status genügen, daß gesonderte Abgabefonds bestehen, wodurch es dann an einer für die Steuer erforderlichen Einnahmeverzielung fehle.

Gegen diese Ansicht Bühlers äußert schon Mai ³⁰⁾ jedenfalls insoweit zu Recht Kritik, als Bühler sich für seine Typenbildung zu einseitig auf ein kassentechnisches Merkmal festlegt. Dies geht nicht an, sofern dabei übergeordnete Gesichtspunkte außer acht gelassen werden. Zwar ist unbestreitbar die eigenständige Fondsbildung ein unabdingbares Kriterium der Ausgleichsabgabe, übergeordnete und m.E. fundamentalere Gesichtspunkte sind aber das besondere Gegenseitigkeitsverhältnis und die pluralistische Fondsverwaltung.

Eine oft vertretene Meinung in der Literatur siedelt die Ausgleichsabgabe im Subventionsrecht an und verneint damit den eigenständigen Charakter dieser Abgabe.

27) Vgl. dazu Selmer, Steuerinterventionismus S. 194 m. w. N.

28) BVerwG 6, 134 ff, 138 = NJW 58, 1551. Schon Mühlenbusch, RdRN 1939 S. 424 ff definierte die Ausgleichsabgaben als besondere Geldleistungen, die von den Marktverbänden kraft ihres Marktordnungsauftrages in bestimmten Fällen von allen oder einzelnen Betrieben einer Wirtschaftsgemeinschaft zu Zwecken des Ausgleichs unterschiedlicher Kosten- und Ertragsverhältnisse oder zur Durchführung von Gemeinschaftsausgaben erhoben und verwendet werden können. So im wesentlichen auch Kurjo, Diss. 1939, zit. nach Selmer, a. a. O. S. 130 ff; wie BVerwG auch Kieninger, Diss. S. 24; in diese Richtung aber weitergehend auch Mohr, Diss. S. 142 u. 147.

29) Bühler LB des Steuerrechts Bd. I S. 4; ders. Grundriß des Steuerrechts, S. 18.

30) Diss. S. 32.

So sieht etwa Huber ³¹⁾ den einzigen Unterschied zur herkömmlichen Subventionierung darin, daß sie nicht aus staatlichen Mitteln, sondern aus Beiträgen standort- oder produktionsbegünstigter Konkurrenzunternehmen aufgebracht wurde. Köttgen ist, ausgehend von den Subventionen als Mittel der Verwaltung der Ansicht, daß keineswegs alle Förderungsmaßnahmen des modernen Sozialstaates unterschiedslos dem Deutungsschema der Subvention unterworfen werden können ³²⁾, die Ausschüttung des Aufkommens aus der Ausgleichsabgabe reiht er aber ohne Bedenken zu den Subventionen ein ³³⁾. Für ihn hat die Ausgleichsabgabe gerade den Zweck, Subventionen zu finanzieren. Der Hauptvertreter dieser Gruppe ist Ipsen ³⁴⁾. Für ihn ist die Ausgleichsabgabe trotz ihrer atypischen Rechtsnatur ein Sonderfall der Subvention und in weiten Bereichen somit zugleich auch ein Verwaltungsmittel der Daseinsvorsorge ³⁵⁾. Ein Argument gegen die Auffassung der Identität von Ausgleichsabgabe und Subvention bzw. der Ausgleichsabgabe als Untergruppe der Subventionen dürfte darin zu sehen sein, daß zumindestens in Bezug zu der echten Ausgleichsabgabe gerade wesentliche Gesichtspunkte des Subventionsverhältnisses fehlen, als da sind das Subsidiaritätsverhältnis zwischen Staat und Subventionsempfänger und das für die Subvention typische zweistufige Rechtsverhältnis. Darüberhinaus ist kein Subventionsverhältnis mit dem Aufgabenspektrum einer Ausgleichseinrichtung wie etwa den Stabilisierungsfonds für Wein vergleichbar. Das läßt sich auch an der Ansicht Ipsens ³⁶⁾ verdeutlichen, es sei evident, daß jede Subventionierung *stimulandi* und nicht nur *donandi causa* gegeben werde. Ausgleichsabgaben wie etwa beim Wein-, Milch- oder Mühlenausgleich werden aber eben gerade nicht - oder höchstens am Rande - *stimulandi* sondern *exaequandi* oder auch *compensandi causa* gewährt. Auch die Tatsache, daß Selbsthilfemaßnahmen der Wirtschaft vom Staat sanktioniert werden müssen ³⁷⁾, macht aus einer Ausgleichsabgabe noch keine Subvention, denn dies geschieht auf einem anderen Hintergrund und rechtfertigt sich aus Art. 74 und 75 GG, sowie aus allgemeinen wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten. Gegen die Gleichsetzung der Ausgleichsabgabe mit der Subvention wendet sich Mohr ³⁸⁾. Er will den Begriff der Subvention in diesem Zusammenhang allen-

31) Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 2 S. 260 f.

32) Köttgen, DVBL 53, 485 ff, 490.

33) Ders. in res publica a. a. O. S. 66.

34) DVBL 56, 462 ff, 502 u. ff.

35) Gegen die Einbeziehung der Subvention in den Bereich der Daseinsvorsorge, Scheuner VVDStRL H. 11 S. 40.

36) DVBL 56, 462 ff, 605.

37) Ders. ebenda S. 503.

38) Mohr, Diss. S. 146.

Falls in der Bezeichnung "Subventionierung der Wirtschaft durch die Wirtschaft selbst" gelten lassen.

Eine ebenfalls gewichtige Gruppe in der Literatur betrachtet die Ausgleichsabgabe unter steuerlichen Aspekten. Die einzelnen Ausgangspunkte sind dabei durchaus verschieden.

So sind nach Lübeck ³⁹⁾, der im übrigen von der Definition Müllenbusch's ausgeht, die Ausgleichsabgaben körperschaftliche Beiträge, denen keine direkte Gegenleistung gegenübersteht und somit ein Steuercharakter zukommt.

Selmer ⁴⁰⁾ ordnet die Ausgleichsabgabe bei den Steuern ein aus der Befürchtung heraus, daß die Herausnahme dieser Abgabe aus den Abgabenarten des Finanzrechts zu einer "zweiten apokryphen Steuerverfassung" führe.

Er definiert die Ausgleichsabgaben zusammenfassend als öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten, die aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Erwägungen bestimmten Unternehmensgruppen eines Wirtschaftszweiges im Interesse ihnen gegenüber rechtlich oder tatsächlich benachteiligter anderer Unternehmensgruppen desselben Wirtschaftszweiges gesetzlich auferlegt werden, denen das mit ihrer Geltendmachung erzielte Aufkommen, ohne zuvor in die allgemeine Staatskasse zu fließen, über rechtlich selbständige oder unselbständige Finanzträger der öffentlichen Verwaltung nach Abzug der Erhebungskosten in vollem Umfange zugewendet wird ⁴¹⁾.

Nach Anwendung dieser sehr stark deskriptiven Definition auf verschiedene Ausgleichseinrichtungen kommt er dann zu dem Schluß, daß die Ausgleichsabgabe "nur scheinbar etwas besonderes sei und sich im wesentlichen unter die allgemeinen- und die Zwecksteuern einordnen lasse."

Selmer macht es sich bei seiner Beweisführung zum Teil dadurch zu leicht, daß er von Anfang an einige (gerade) interessante Abgabengruppen eliminiert, indem er sie als "atypische Ausformungen der Sonderabgaben" bezeichnet ⁴²⁾. Aber gerade diese Abgaben wären geeignet gewesen, seine Beitragstheorie ⁴³⁾ in Frage zu stellen. Die Ausgleichsabgabe hat, wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich wird, viele Elemente und bei Vernachlässigung des einen oder anderen Aspekts ist es ein leichtes, sie irgendwo in den Kreis der herkömmlichen Abgaben einzuordnen. Was Selmer völlig außer acht läßt ist der gesamtwirtschaftliche Aspekt und die besondere, durch den Ausgleichsfonds herbeigeführte Verflechtung der Beteiligten. Das zeigt sich besonders deutlich an der Stelle, wo Selmer ganz einsei-

39) Abgabenwesen S. 61 ff.

40) Steuerinterventionismus S. 183.

41) Selmer a. a. O. S. 194.

42) a. a. O. S. 183 u. Fußn. 2.

43) a. a. O. S. 200.

tig auf den "Belasteten" abstellt 44).

Er spricht in diesem Zusammenhang davon, daß es gelte, sich "von der Magie des den Ausgleichsabgaben eigentümlichen Zusammenhanges zwischen Belastung und Begünstigung zu lösen". Wenn aber dieser konkrete Zusammenhang den Ausgleichsabgaben "eigentümlich", für sie also typisch ist, dann geht es nicht an, dieses Wesenselement zu unterschlagen.

Dabei kann man Selmer grundsätzlich insoweit folgen, als in der Tat die Art des Zugriffs auf den Abgabepflichtigen wesentlich ist, und jede entgeltlose Abgabe wird man als Steuer betrachten müssen, wenn sie nur dem Staat Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben verschaffen soll. Aber gerade auf den letzten Halbsatz kommt es an. Selmer hat eben nur insoweit recht, als er seine Theorie auf Abgaben bezieht, die auch nach der hier vertretenen Ansicht als Sonderabgaben im Rahmen der Zwecksteuern bezeichnet werden können. An der eigenständigen Ausgleichsabgabe gehen seine Ausführungen aber vorbei, um so mehr, als Götz 45) zuzustimmen ist, wenn er ausführt, daß in der Praxis Ausgleichsrichtungen auf dem Hintergrund entsprechender privater Abmachungen innerhalb der betreffenden Wirtschaftszweige errichtet zu werden pflegen, so daß der Staat zwar im Rahmen seiner Wirtschaftspolitik als spiritus rector in Erscheinung tritt, im Grunde genommen in der Regel aber nur das durch Gesetz "absegnet", was auch von den Beteiligten schon als eine wirtschaftliche Notwendigkeit erkannt wurde.

Selmer kommt deshalb zu einem m.E. zu undifferenzierten Ergebnis, weil er die besonderen Eigenarten der Ausgleichsabgabe nicht in dem notwendigen Maße herausarbeitet.

Gegen das Argument der Rechtsprechung 46), es komme für die Klassifizierung der Ausgleichsabgaben ausschlaggebend auf den Gedanken an, daß die geleisteten Abgaben für den Haushalt des Bundes oder der Länder keine effektiven Einnahmen bedeuteten, sondern nur durchlaufende Posten seien, stellt er die Behauptung entgegen, daß letzten Endes jedes abgabenrechtliche Aufkommen des Staates nur "durchlaufend", nicht aber "endgültig" sei. Der Staat setze nämlich seine Finanzgewalt nicht zum Zwecke der Vermögensbildung, sondern mit dem Ziel ein, die abgeschöpften Mittel wieder zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu verwenden.

Seit Einführung des Konjunkturzuschlages (1970 - 1971) greift dieses Argument jedenfalls nicht mehr uneingeschränkt durch, denn hier z. B. wurden Mittel zur

44) a. a. O. S. 200.

45) Wirtschaftssubventionen S. 64.

46) So etwa BVerwG 6, 131, 138 = NJW 58, 1551;
vgl. auch VGH Mannheim, NJW 69, 203.

47) a. a. O. S. 195.

Thesaurierung, nicht aber zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben eingezogen.

Weiterhin ist entgegen Selmer ⁴⁸⁾ daran festzuhalten, daß ein Unterschied besteht zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und zweckgebundenen Abgabenaufkommen und bei letzteren ist wiederum zu unterscheiden, ob sie als Etatmittel verfügbar sind, oder ob sie lediglich Merkposten im Haushaltsplan darstellen, die Verfügungsgewalt über die Mittel aber in anderer Zuständigkeit liegt.

Ein weiteres Gegenargument Selmers ist, daß der Staat bei einer Ausgleichsrichtung keineswegs eine nur vermittelnde Rolle spiele. Vielmehr verteile der Staat, rechtlich gesehen, Gelder, die auf Grund öffentlich-rechtlicher Leistungspflichten in seinen hoheitlichen Einzugsbereich gelangt und damit zweckgebundene öffentliche Einkünfte geworden seien ⁴⁹⁾. Auch das gilt m. E. wiederum nur für die zweckgebundenen Sonderabgaben. Für die Ausgleichsabgaben ist das Gegenteil an der Weinabgabe demonstriert.

Wie oben ausgeführt ist der Stabilisierungsfonds für Wein eine Selbsthilfeeinrichtung der Winzer. Sein Aufkommen dient der Werbung, der Erschließung und Entlastung des Absatzmarktes sowie in Notfällen der direkten Unterstützung der Beteiligten.

Wenn man bedenkt, wie schwierig Zusammenschlüsse jeglicher Art in der Wirtschaft sind, wenn sie nicht einen direkt greifbaren Profit versprechen - als Beispiel sollen die Schwierigkeiten bei der Gründung der Ruhrkohlen-AG dienen - ist es sehr leicht einsehbar, daß eine solche Organisation wie der Stabilisierungsfonds ohne die letztliche Initiative des Staates kaum zustande gekommen wäre. Zu solchen Maßnahmen muß der Staat aber auch ein Recht haben, denn die Landwirtschaft ist nach wie vor in der Bundesrepublik ein beachtlicher Wirtschaftsfaktor, der aber andererseits sehr krisenanfällig und subventionsabhängig ist. Wenn nun, wie im dargestellten Fall eine Wirtschafts- oder Berufsgruppe in der Lage ist, sich selbst zu helfen, dann ist der Staat aus seiner gesamtpolitischen Verantwortung heraus gehalten, zu verhindern, daß solche Belastungen auf alle Steuerpflichtigen überwältzt werden. Das, und nicht mehr und nicht weniger hat der Staat zur Entwicklung dieses Fonds beigetragen. Durch die Einrichtung des Fonds als Anstalt des öffentlichen Rechtes verleiht der Staat dieser Einrichtung, die im übrigen genauso gut privatrechtlich organisiert sein könnte ⁵⁰⁾, seine Autorität, um ein reibungsloses Funktionieren sicherzustellen. Im weiteren beschränkt er sich auf die bloße Überwachung. Die laufenden Geschäfte besorgt ein pluralistisch besetztes Gremium. Der Staat ist also in der Tat nur das politische agens, wobei natürlich das staatliche Interesse an einer florierenden Wirtschaft in keiner Weise unberücksichtigt ist.

48) a. a. O. S. 196.

49) a. a. O. S. 196.

50) Vgl. dazu Götz, Wirtschaftssubventionen S. 64.

Gläubiger der Weinabgabe ist der Stabilisierungsfonds. Mit der Etatisierung und Verausgabung haben weder Bund noch Länder das geringste zu tun. Man kann also nicht sagen, daß die Ausgleichsabgabe eine Staatseinnahme sei. Die Darstellung dürfte gezeigt haben, daß dies nicht nur, wie Selmer ⁵¹⁾ behauptet, ein kassentechnisches Argument ist.

Ebenso wie Selmer steht auch Mai ⁵²⁾ dem besonderen Charakter der Ausgleichsabgabe sehr distanziert gegenüber.

Zwar erkennt er in der Ausgleichsabgabe eine spezifische Abgabengruppe, betrachtet sie aber letztlich als Untergruppe der Sonderabgaben und damit als eine Art Zwecksteuer ⁵³⁾. Es ist Mai zuzustimmen, daß eine entgeltlose Abgabe ihren Charakter als Steuer nicht dadurch verliert, daß ihr Ertrag in einem Sondervermögen gesammelt und eventuell auch ohne Mitwirkung des Haushaltsgesetzgebers verwendet wird. Aber dann muß der Modus ihrer Aufbringung auch einer Steuer gemäß erfolgt sein ⁵⁴⁾. Und es müssen dem Staat dadurch Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben verschafft werden. Das trifft zu bei der allgemeinen Steuer, das trifft ebenfalls noch zu bei den Zwecksteuern, wie etwa der Mineralölsteuer, mit deren Hilfe Bund oder Länder den ihnen obliegenden Straßenbau finanzieren. Es trifft nicht zu für die Ausgleichsabgaben, mit deren Aufkommen nämlich nicht der Staat, sondern die Wirtschaftsträger und Abgabepflichtigen selbst eigene Aufgaben zu meistern versuchen.

Dies zeigt, daß die haushaltsmäßige Behandlung einer Abgabe zwar ein erstes Indiz sein kann, keineswegs aber so entscheidend ist, wie die effektive Verfügungsfähigkeit auf Grund objektiver Aufgabenzuständigkeit. Letzteres liegt bei den Zwecksteuern eindeutig beim Staat, selbst dann noch, wenn er, wie bei den Sonderabgaben, eine bewußte Trennung von Etat und Ausgleichseinrichtung herbeiführt; hier zählt aber dann der Grad der Einflußnahme und die Steuermöglichkeit. Bei der Ausgleichsabgabe liegen Aufgabe und Verfügungshoheit bei der Fondsverwaltung, wenn auch auf Grund eines vom Fachminister überwachten Haushalts, was aber unschädlich ist. Für die Interessenlage bei Aufbringung der Ausgleichsabgabe gilt dasselbe was oben bei Selmer schon gesagt wurde. Auch Mai ⁵⁵⁾ sieht m. E. zu wenig die Eigeninitiative der Wirtschaft.

Einen etwas abwegigen Gedanken vertritt Mai dort, wo er den Steuercharakter aus dem Horizont des Abgabepflichtigen zu erschließen versucht ⁵⁶⁾.

51) a. a. O. S. 196.

52) Diss. S. 36, 57, 140 ff.

53) Diss. S. 140 ff, 145 und 147.

54) So Mai selbst a. a. O. S. 137 m. w. N.

55) Diss. S. 143.

56) Diss. S. 144.

Eine Abgabe ist doch nicht deshalb eine Steuer, weil der Abgabenschuldner sie als eine solche empfindet!

Zudem ist das für die Ausgleichsabgabe ein völlig unbrauchbarer Gesichtspunkt. Der Abgabenschuldner, der an einen Ausgleichsfonds zahlt, weiß gerade definitiv, daß ihm aus diesem Fonds in bestimmten Situationen wieder Unterstützungsgelder oder sonstige Hilfsmaßnahmen zufließen. Das unterscheidet eine solche Zahlung wesentlich von allen Steuern.

Wenn Mai ⁵⁷⁾ vom Lastenausgleich auf alle anderen Ausgleichsabgaben schließt, so ist das ein Fehlschluß, denn der Lastenausgleich ist eben gerade kein echter Ausgleich, sondern eine Maßnahme der Vermögensumverteilung, ausgehend von der folgerichtigen Überlegung, daß die Lasten des totalen Zusammenbruchs des ehemaligen Deutschen Reiches nicht einseitig von denen getragen werden können, die es durch Zerstörung ihrer Habe oder andere Nachteile zufällig "getroffen" hat, sondern daß ein Volk in einer solchen Situation als Solidargemeinschaft betrachtet werden muß.

Die Herbeiführung dieses "Ausgleichs" war eine staatliche Aufgabe, denn sie konnte nur vom Staat bewerkstelligt werden. Das Aufkommen aus dem Lastenausgleich diente dem Staat zur Erzielung von Einkünften, um eben diese Aufgabe erfüllen zu können. Daran ändert der Sonderfonds nichts.

Auch die Bezeichnung Ausgleich steht dem Steuercharakter des Lastenausgleichs nicht entgegen.

Es wird hier lediglich deutlich, daß der Begriff "Ausgleich" in der deutschen Sprache keinen einmaligen, eindeutigen Platz einnimmt, sondern je nach Anwendungsgebiet vieldeutig ist. Im Gegensatz zu Mai und Selmer stellt Mußnug ⁵⁸⁾ fest, daß Zwecksteuern sich von Umverteilungsmaßnahmen und von zweckgebundenen Abgaben wie der Filmabgabe - nach meiner Diktion eine Ausgleichsabgabe - nach ihrer rechtlichen Qualifikation nachhaltig abheben. Finanzpolitisch indessen lägen sie auf der gleichen Linie, denn hier wie dort würden öffentliche Ausgaben nicht die Steuerzahler in ihrer Gesamtheit, sondern nur solchen Gruppen zur Last gelegt, die entweder von solchen Ausgaben profitierten, oder sie veranlaßten. Er stellt im Gegensatz zu den beiden oben genannten ⁵⁹⁾ ferner fest, daß Abgaben, die von rechtlich selbständigen Körperschaften und Anstalten erhoben werden, a prima vista aus dem Kreis der Steuern ausscheiden ⁶⁰⁾.

Je enger der Kreis der abgabepflichtigen Personen und je spezieller der Zweck, für den die Abgabe bestimmt sei, desto weiter entferne sie sich von der "Idee"

57) Diss. S. 146.

58) Festschrift Forsthoff S. 263.

59) Selmer, Steuerinterventionismus S. 195 ff; Mai, Diss. S. 146.

60) a. a. O. S. 273.

und der "Funktion" der "zur Erzielung von Einkünften" bestimmten Steuern ⁶¹⁾. Umgekehrt liefere für die Bestimmung der nötigen Schranken der Grad der Fremdnützigkeit der Abgabenlast einen einleuchtenden Maßstab, denn die Fremdnützigkeit sei das Charakteristikum der allgemeinen Steuer ⁶²⁾.

An diesen Aussagen sind m. E. keine Abstriche zu machen,

Nach der Definition von Götz ⁶³⁾ sind wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben ein Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, dazu bestimmt, Ungleichheiten in der Marktsituation zu Lasten einer jeweils marktbegünstigten und zu Gunsten einer jeweils marktbenachteiligten Gruppe auszugleichen. Sie sind, nach Götz, Bestandteil eines zweiteiligen interventionistischen Gesamtvorganges, der auf der einen Seite nehmende (Abgabe) und auf der anderen Seite gewährende (Zuschuß, Erstattung) Funktion habe. Wesensmerkmal ⁶⁴⁾ der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgabe sei die Verwirklichung des Ausgleichsprinzips innerhalb eines einheitlichen öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses. Damit hat Götz am treffendsten erkannt, worum es bei der Ausgleichsabgabe geht und er ist völlig zu recht der Ansicht ⁶⁵⁾, daß eigentliche Grenzprobleme nur zwischen der Zwecksteuer und der Ausgleichsabgabe bestehen, da wie auch oben schon deutlich wurde, zu den allgemeinen Steuern und den verwaltungsrechtlichen Abgaben, dem Beitrag und der Gebühr, recht eindeutige Trennungslinien zu ziehen sind.

Die Schwierigkeit der Abgrenzung zur Zwecksteuer soll im folgenden Abschnitt aufgezeigt werden.

5.) Abgrenzung Steuer (Zwecksteuer) - Ausgleichsabgabe

Die Ausgleichsabgabe hat infolge ihrer Vielschichtigkeit durchaus verwandte Züge zu den klassischen öffentlich-rechtlichen Abgaben, wie etwa zum Beitrag dort, wo - wie es verschiedentlich aufgezeigt wurde ⁶⁶⁾ - der Abgabepflichtige wieder einen Vorteil aus seiner von ihm erbrachten Abgabe erlangt.

Dies bleiben jedoch Einzelercheinungen, die auf Grund anderer Merkmale ganz eindeutig zu unterscheiden sind. Schwierigkeiten erwachsen dagegen bei der Abgrenzung der Ausgleichsabgabe zum Steuerrecht, das in der Zwecksteuer eine Rechtsfigur kennt, die durch die Festlegung des Abgabenaufkommens auf einen

61) a. a. O. S. 275.

62) a. a. O. S. 298.

63) AÖR Bd. 85 S. 203.

64) a. a. O. S. 215.

65) a. a. O. S. 211; vgl. auch Kieninger, Diss. S. 24.

66) So etwa bei der Weinabgabe.

bestimmten Verwendungszweck gewisse Ähnlichkeiten mit der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgabe aufweist,

Es kommt deshalb nicht von ungefähr, daß Weber und Mußnug ⁶⁷⁾ in diesem Zusammenhang allgemein von zweckgebundenen Abgaben sprechen. Diesen Begriff kann man ohne weiteres als gemeinsamen Oberbegriff über Zwecksteuer und Ausgleichsabgabe stellen, solange man daraus nicht eine funktionale Verbindung ableitet.

Auszuscheiden sind dabei von vornherein alle jene Abgaben, deren Aufkommen nicht zur Subventionierung "Privater", sondern zur Finanzierung allgemeiner Verwaltungsaufgaben dient, und die somit eindeutig dem Steuerrecht zugewiesen werden können.

Für die Fälle, in denen das Aufkommen aus der Abgabe ausschließlich für Zuwendungen an Wirtschaftsunternehmen bereitgestellt wird, liegt es nahe, mit der herrschenden Rechtsprechung ⁶⁸⁾ die Unterscheidung je nach der Art der mitwirkenden Behörden und der Verwaltung der Mittel und schließlich danach zu treffen, ob die Abgaben "endgültig" der Finanzverwaltung bzw. der allgemeinen Staatskasse zufließen, und damit "zur Erzielung von Einkünften" dienen oder nur Durchlaufposten bei Preisausgleichskassen anderer Verwaltungen sind oder eigenständigen Fonds zugehen.

Erforderlich ist dann zunächst die Betrachtung, ob das Steuermerkmal "zur Erzielung von Einkünften" für den Begriff der Steuer wesentlich ist oder nicht ⁶⁹⁾.

Als Erfordernis für Steuern im Sinne des § 1 AO steht dies außer Frage, da die Abgabenordnung das Vorhandensein dieses Zweckmerkmals ausdrücklich verlangt. Darum geht es also nicht, sondern allein darum, "ob dieses Merkmal für die Steuer so wesentlich ist, daß den anderen Geldleistungspflichten bei Fehlen dieses Merkmals steuerähnlicher Charakter überhaupt abzusprechen ist, oder ob sie als steuerähnliche Abgaben in den Kreis der 'öffentlichen Abgaben' einzuordnen sind" ⁷⁰⁾, der dann nicht als geschlossen angesehen werden könnte ⁷¹⁾.

Anerkannt ist, daß die Geldleistung allen gleichmäßig - und zwar im Sinne relativer Gleichheit - von dem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen auferlegt sein muß. Abgelehnt wird jedoch zum Teil der Erhebungszweck: "zur Erzielung von Einkünften".

Nach Dora Schmidt ⁷²⁾ ist der Steuerzweck einerseits als ein Erbe aus dem rö-

67) Mußnug in Festschrift f. Forsthoff S. 259 ff; Weber, Rechtsfragen S. 36.

68) So grundlegend BVerwG 6, 134 ff, 138 = NJW 58, 1551.

69) Vgl. Roth, Eigentumsgarantie S. 46.

70) Roth, Eigentumsgarantie S. 46.

71) Vgl. o. Teil I Fußn. 11.

72) Schmidt, Mon. S. 25, 27.

misch-rechtlichen Streit um den Rechtsgrund der Steuer, zum anderen als ein politisches Postulat aus der Zeit der Entstehung des konstitutionellen Staates und der kassen- und rechnungsmäßigen Trennung von Staats- und Privathaushalt des Staatsoberhauptes zu erklären; beides sei für ein modernes Staatswesen und somit für die moderne Steuertheorie gegenstandslos geworden.

Werner Weber ⁷³⁾ vertritt die Ansicht, daß dieses Merkmal zu einer Zeit Eingang in die Steuer- und allgemein in die Abgabendiskussion gefunden habe, als die öffentlichen Geldleistungspflichten, soweit sie keine Strafen, Zwangsgelder oder Bußen waren, sich vor allem dadurch qualifizierten, daß ihre finanzwirtschaftliche Zweckbestimmung überwog. Da die Zweckbestimmung also lediglich einen Ausschlußcharakter gegenüber den straf- und polizeirechtlichen Zwangsgeldern gehabt habe, sei es an der Zeit und durchaus gerechtfertigt in den bisher geschlossenen Kreis der öffentlichen Abgaben auch solche aufzunehmen, bei denen allein wirtschaftspolitische und keine finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkte maßgebend sind.

Auch Weber rechtfertigt seine Folgerungen also aus der Veränderung bzw. Erweiterung historischer Gegebenheiten.

Dagegen wehrt sich Roth ⁷⁴⁾ und stellt die Frage, ob es angehe, einen hergebrachten juristischen Begriff nur deshalb zu erweitern, weil sich in ihn nicht alle inzwischen bekanntgewordenen ähnlichen Erscheinungsformen einordnen lassen. Dazu erscheint ihm insbesondere die Argumentation Webers äußerst zweifelhaft und keineswegs zwingend. Vielmehr zeige die geschichtliche Entwicklung, daß der Begriff der öffentlichen Abgaben zusammen mit dem Finanzbedarf und der Finanzgewalt des Staates gewachsen ist. Das Wesen der Finanzgewalt (Finanzhoheit) bestehe aber gerade in der Befugnis, eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens, seinen Bedarf an wirtschaftlichen Gütern zwangsweise den in ihm vereinigten Wirtschaften zu entnehmen.

Dieser Ansicht Roth's ist sicherlich zu folgen, so daß eine Einbeziehung der Ausgleichsabgaben in den Steuerbegriff auf diese Weise nicht möglich ist.

Was die mitwirkende Behörde anbelangt, ist zu beachten, daß Steuern nicht begriffsnotwendig nur von der Finanzverwaltung erhoben und verwaltet werden ⁷⁵⁾, und daß zum anderen auch nicht alle von Finanzbehörden eingezogenen Gelder Steuern sein müssen ⁷⁶⁾.

Unter diesem Gesichtspunkt ist eine Unterscheidung also ebenfalls nicht möglich.

Auch die Überlegung, daß "durchlaufende Mittel" mit dem Steuermerkmal

73) Weber, Dienstpflichten S. 81 ff.

74) Roth, a. a. O. S. 47.

75) Vgl. BVerfG 7, 244, 252 = NJW 58, 625.

76) Vgl. BVerfG 4, 7, 14 = NJW 54, 1235.

"Erzielung von Einkünften" unvereinbar sei, ist zumindestens nicht für alle in Betracht kommenden Ausgleichseinrichtungen mit letzter Konsequenz haltbar. Denn Götz ⁷⁷⁾ ist wohl kaum zu widerlegen, wenn er ausführt, daß jede staatliche oder mit Hoheitsaufgaben betraute nichtstaatliche Stelle Zuwendungen an die Privatwirtschaft nur zu leisten vermag, wenn sie vorher durch Erhebung von Abgaben entsprechende Einkünfte erzielt hat.

Darüberhinaus werden unverkennbar auch bei der Erhebung von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben mit ganz wenigen Ausnahmen (zweckgebundene) Einkünfte (wessen auch immer) in der Regel auf Grund öffentlicher Geldleistungspflicht erzielt, so daß insofern die Ausgleichsabgaben tatsächlich steuerähnlich sind, was darauf hindeutet, daß die Grenzen zwischen Zwecksteuer und wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Ausgleichsabgabe fließend sein können ⁷⁸⁾, ganz abgesehen von einer weiteren äußerlichen Gleichheit insofern, als beide Abgabenarten jeweils ein Sondervermögen bilden ⁷⁹⁾.

Auch eine Unterscheidung nach den von der Zwecksteuer oder der Ausgleichsabgabe "Betroffenen" führt nicht weiter. Es zeigt sich nämlich bald, daß bei beiden Abgabenarten die gleichen Vorteile und Mängel miteinander korrespondieren, insofern also statt einer Unterscheidung eine echte Gemeinsamkeit besteht. Die Argumentation und der äußere Anlaß zur Einführung von Zwecksteuer und Ausgleichsabgabe gleichen sich ungemein und auch in ihrer negativen Auswirkung, daß nämlich der Gesetzgeber bei der Einführung zweckgebundener öffentlicher Abgaben keineswegs immer auf die eigentlich Betroffenen zugegriffen und sie zur Selbsttragung ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Anliegen gezwungen hat, sondern allem Anschein nach in einigen Fällen gerade die Betroffenen geschont und unter Umgehung einer allgemeinen staatlichen Belastung ganz anderen Gruppen als den in Wahrheit betroffenen zweckgebundene Abgaben auferlegt hat ⁸⁰⁾.

Eine nicht ganz durchschlagende aber m. Ansicht nach doch weitgehend vertretbare Lösung zur Unterscheidung von Zwecksteuer und Ausgleichsabgabe bietet Dicke ⁸¹⁾ an, wogegen sich allerdings Selmer ⁸²⁾ sehr energisch wendet. Dicke sieht eine Lösungsmöglichkeit im Verhältnis der beiden Abgabenarten zum

77) Götz, AÖR 85, 200 ff, 212.

78) Vgl. auch Dicke, DÖV 68, 167.

79) Nach v. Eheberg "Zwecksteuern" in HdStw, 1928, Bd. VIII S. 1232 ff, zit. nach Mai, Diss. S. 28 erfordert d. Begriff d. Zwecksteuer aber nicht unbedingt das Vorhandensein e. solchen Sondervermögens, während ein Fonds m. E. e. unabdingbaren Bestandteil der Ausgleichseinrichtung u. -abgabe darstellt.

80) Vgl. Mußgnug a. a. O. S. 269.

81) Dicke, DÖV 68, 168.

82) Selmer, a. a. O. S. 203 f.

Gleichheitssatz des Art. 3 GG.

Während die Zwecksteuer ihre Existenz gegenüber Art. 3 GG rechtfertigen müsse, sei es bei der Ausgleichsabgabe umgekehrt, da gerade durch den Ausgleich der Vor- und Nachteile der Marktordnung dem Gleichheitssatz Genüge getan werde. Die Ausgleichsabgabe werde also geradezu von Verfassungswegen geboten, weshalb der Staat sich gegenüber dem Ausgleichsverhältnis in der Rolle eines unteiligten Dritten befinde.

Aus diesem Grunde erziele der Staat keine Einkünfte. Die Ausgleichsabgabe sei daher auch keine neue Art der Steuer, sondern ein reines Institut des Wirtschaftsverwaltungsrechts.

So falsch, wie Selmer ⁸²⁾ betont, ist der Vorschlag Dicke's durchaus nicht, denn da Selmer bei seiner Betrachtung konsequent nur vom Belastungsverhältnis der Ausgleichseinrichtungen ausgeht, muß er sich verhalten lassen, daß er das Wesen der Ausgleichsabgabe im allgemeinen verkennt, da es sich bei den echten wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben eben gerade nicht um eine "Einbahnstraße" vom Abgabenschuldner zum Abgabenbegünstigten handelt.

Kennzeichen der Ausgleichseinrichtung ist vielmehr die Verbundenheit innerhalb der betroffenen Wirtschaftsgruppe zwischen allen Beteiligten und es wurden im Verlauf dieser Abhandlung einige Abgabengruppen aufgezeigt, bei denen die Abgabepflichtigen durchaus nicht ohne Gegenleistung bleiben aber eben im Gegensatz zu Parallelerscheinungen bei der Zwecksteuer immer im Rahmen des charakteristischen wirtschaftlichen Verbundes. Diese Ausrichtung auf den Ausgleich zwischen bestimmten Unternehmensgruppen und innerhalb eines einheitlichen öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses ist eines der Hauptwesensmerkmale der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgabe, das eine ganz eindeutige Abgrenzung zur Zwecksteuer ermöglicht. Mit Mußnug ⁸³⁾ kann gesagt werden, daß sich eine Abgabe, je enger begrenzt der Kreis der abgabepflichtigen Personen und je spezieller der Zweck ist, auf Grund dessen sie erhoben wird, desto weiter von Idee, Funktion und Zweck der zur "Erzielung von Einkünften" bestimmten Steuern entfernt, hin auf den Weg zur echten Ausgleichsabgabe.

Auf dieser Grundlage kann man m. E. eine Unterscheidung nach den Ausführungs- und Verwaltungsorganen vornehmen. Der Unterschied zwischen einem Zwecksteuerfonds und einem Ausgleichsfonds besteht darin, daß, obwohl die Zwecksteuer nicht in allen Fällen direkt dem Etat zugerechnet, sondern auch in Steuerfonds gesammelt wird, der Bund doch die Ausgabenhoheit hat, das besagt etwa für den Fall der Mineralölsteuer, daß der Bund letztlich allein bestimmt, wann

82) Selmer, a. a. O. S. 203 f.

83) a. a. O. S. 275.

und wo eine Bundesstraße oder Autobahn gebaut wird, also für Planung und Ausführung verantwortlich zeichnet, er allein Einfluß auf die Entstehung der Kosten hat und letztlich die Ausgaben anweist, die dann nur nicht direkt aus der Staatskasse, sondern aus dem entsprechenden Sonderfonds gezahlt werden.

Der Ausgleichsfonds dagegen ist in seiner Geschäftsgestaltung unabhängig, abgesehen von einer allgemeinen staatlichen Überwachung, und von seiner Aufgabe her marktorientiert. Ein solcher Fonds ist zwar in der Regel das "Produkt" einer staatlichen EntschlieÙung, also hoheitlich initiiert ⁸⁴⁾, aber frei in seinem Wirtschaftsgeschehen, orientiert an den Interessen der "Fondsgemeinschaft" und - von staatlichen Zuschüssen abgesehen - von der Privatwirtschaft getragen.

Als weiteres Merkmal läÙt sich also folgender Unterschied herausarbeiten: Im Gegensatz zu der Ansicht der herrschenden Rechtsprechung bestimmt sich die Differenz zwischen Zwecksteuer und Ausgleichsabgabe m.E. nicht nach der Art der mitwirkenden Behörde sondern nach Art und Umfang der Mitwirkung einer Behörde bzw. dem Grad der Eigenständigkeit eines Fonds.

Zu Dicke's Abgrenzungsvorschlag läÙt sich vorab sagen, daÙ er zwar einen interessanten Ansatz bietet, indem er den Gleichheitssatz zur Unterscheidung zwischen Zwecksteuer und Ausgleichsabgabe heranzieht, die Folgerungen aber auf die systematische Einordnung der Ausgleichsabgaben in den Bereich der öffentlichen Abgaben so nicht möglich sind. Hier bedarf es noch weiterer Überlegungen.

6.) Abschließende Darstellung der Einteilungskriterien und Definition

Auf Grund der vorangehenden Ausführungen ist nun zwar deutlich geworden, wie eine Ausgleichsabgabe aussehen soll und daÙ es sich um eine eigenständige Abgabe handelt, streitig und offen ist aber bei dem bisherigen unterschiedlichen Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur, welche einzelnen Abgaben jetzt tatsächlich unter diese Abgabenart eingereiht werden können.

Zur Lösung dieses Problems sollen deshalb zunächst noch einmal die markanten Gesichtspunkte herausgestellt werden. Nach der Rechtsprechung zeichnet sich die Ausgleichsabgabe durch folgende Faktoren aus:

- a) Es besteht eine untrennbare Wechselbeziehung zwischen der Auferlegung von Belastungen und der Gewährung von Begünstigungen, was eine einheitliche rechtliche Beurteilung der gesamten Regelung erforderlich macht ⁸⁵⁾.

84) Dabei sollte allerdings die Eigeninitiative der beteiligten Wirtschaftsträger keineswegs gering veranschlagt werden, vgl. Götz, Wirtschaftssubventionen S. 64.

85) BVerwG 6, 282 = NJW 58, 1153.

- b) Die Ausgleichseinrichtung stellt ein einheitliches Rechtsverhältnis des öffentlichen Rechts dar, innerhalb dessen der Anspruch auf Empfang von Ausgleichsvergütungen untrennbar mit der Pflicht zur Entrichtung von Ausgleichsabgaben verknüpft ist 86),
- c) Die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen Abgabe und Zuschuß besteht, kann nicht nach einem einzelnen Geschäft oder der sich auf bestimmte Zeiträume erstreckenden Wirkung des Ausgleichssystems, sondern nur nach seinem Zweck und der sich daraus ergebenden Gesamtwirkung beurteilt werden 87),
- d) Hinter den Ausgleichseinrichtungen steht der Gedanke, daß nicht die Verluste eines Wirtschaftsträgers durch Subventionierung auf die Allgemeinheit umgeschlagen werden, während Gewinne durch einen Verzicht auf Abgaben dem Wirtschaftsträger belassen würden 88),
- e) Die Ausgleichsabgaben dienen dem Ertragsausgleich innerhalb der Privatwirtschaft 89),
- f) Die öffentliche Verwaltung spielt nur eine vermittelnde Rolle 90); daran ändert auch die Heranziehung fachlich geeigneter Behörden bei der Durchführung der Gesetze nichts,
- g) Die geleisteten Ausgleichsabgaben bedeuten für den Haushalt des Bundes oder der Länder keine effektiven Einnahmen sondern sind nur durchlaufende Posten 91),
- h) Die Ausgleichseinrichtung ist kein Rechtsinstitut des Finanz- sondern des Wirtschaftslenkungsrechts; die Zuständigkeit des Bundes zur gesetzlichen Begründung derartiger Abgabepflichten ergibt sich deshalb nicht aus Art. 105 GG sondern nach den Vorschriften über die Zuständigkeit zur Gesetzgebung im Bereich des Wirtschafts- und Landwirtschaftsrechts (Art. 74 Nr. 11 u. 17 GG) 92),

86) BVerwG 6, 282 = NJW 58, 1153.

87) BVerwG 6, 282 = NJW 58, 1153.

88) BVerwG 6, 282 = NJW 58, 1153.

89) BVerwG 6, 134 ff = NJW 58, 1551.

90) BVerwG 6, 134 ff = NJW 58, 1551; VGH Mannheim, NJW 69, 203; BVerfG 4, 7 ff = NJW 54, 1235; 18, 315 ff = NJW 65, 435.

91) BVerwG 6, 134 ff = NJW 58, 1551; VGH Mannheim, NJW 69, 203; BVerfG 4, 7 ff = NJW 54, 1235; 18, 315 ff = NJW 65, 435.

92) BVerfG 4, 7 ff = NJW 54, 1235; 18, 315 ff = NJW 65, 435; BVerfG NJW 69, 499.

BVerwG 6, 134 ff = NJW 58, 1551; VGH Mannheim, NJW 69, 203; BVerfG NJW 71, 319.

- i) Das Aufkommen aus der Abgabe muß in voller Höhe für die Zwecke des Ausgleichs verwendet werden ⁹³⁾.
- k) Die Ausgleichsabgabe soll innerhalb der in die Marktordnung einbezogenen und durch sie auf besondere Weise wirtschaftlich miteinander verbundenen Betriebe einen annäherungsweisen Ausgleich der Erträge herbeiführen; es handelt sich gewissermaßen um eine erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft ⁹⁴⁾.
- l) Der Ausgleichsabgabe liegt der Gedanke zu Grunde, durch einen zeitlich begrenzten dirigistischen Eingriff in den freien Markt und den freien Wettbewerb die Voraussetzung für die Wiederherstellung freier wirtschaftlicher Betätigung in dem betroffenen Bereich zu schaffen ⁹⁵⁾. Diese Einstellung der Rechtsprechung wird, soweit erkennbar, mit Ausnahme von Götz ⁹⁶⁾, der die Ausgleichseinrichtung als eine Selbsthilfe der Wirtschaft zugunsten der Wirtschaft bezeichnet und in ihr ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Gesamtbeziehung besonderer Art erkennt und anerkennt sowie die Wesensmäßigkeit der Wechselbeziehung zwischen Abgabenerhebung und Ausschüttung feststellt, vor allem in der neueren Literatur ⁹⁷⁾ einhellig abgelehnt.

Unter Heranziehung der bisherigen Ausführungen und unter Beachtung des eben dargestellten Standpunktes der Rechtsprechung sowie von Volkmar Götz lassen sich drei Gruppen von ausgleichenden Abgaben und Ausgleichseinrichtungen herauskristallisieren.

(1.)

Die Abgaben, die auf Grund der verschiedenartigen Ausgleichseinrichtungen im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu zahlen sind.

Es handelt sich hier etwa um den Grenzausgleich, der aus dem Abbau der Zollschranken zwischen den Mitgliedsstaaten hervorgegangen ist, weiterhin den Produktionsausgleich, dann Zahlungen für Betriebseinschränkungen oder -stilllegungen, vergleichbar etwa dem Mühlenausgleich oder der Abschlachtprämie für Milchkühe und als non plus ultra unserer Wohlstands- und Überflußgesellschaft die Zuschüsse zur sog. Denaturierung von Nahrungsmitteln.

Neben einem echten Ausgleich dienen diese Einrichtungen in einer Vielzahl oft nur dazu, die mangelnde Koordination und Kooperationsbereitschaft einiger Mit-

93) BVerfG 18, 315, 327 ff = NJW 65, 435.

94) BVerfG 18, 315, 327 ff = NJW 65, 435.

95) So für den Mühlenausgleich BVerfG, NJW 69, 499, 500 r. Sp.

96) Wirtschaftssubventionen S. 66. sowie AÖR Bd. 85 S. 211, 215 und 217.

97) Kurjo (Ausgleichsgedanke a. a. O.) und Müllenbusch (Ausgleichsrecht a. a. O.) können an dieser Stelle nicht für die Gegenmeinung herangezogen werden, da sie überwiegend vom Reichsnährstand her argumentieren.

gliedsstaaten aufzufangen um die gravierenden Verstöße gegen die Idee der Europäischen Gemeinschaft nicht allzu offenbar werden zu lassen, Dieser Ausgleich auf europäischer Ebene wurde in der vorliegenden Arbeit nicht näher angesprochen, da er zumindestens überwiegend eine völlig andere Materie umfaßt.

(2.)

Die Abgaben, die einen Ausgleich vorwiegend im sozialen Sektor herbeiführen sollen, ihrer Art nach Zwecksteuern sind, aber, da sie innerhalb der Zwecksteuern eine eigenständige Gruppe bilden, als Sonderabgaben bezeichnet werden sollten 98),

Unter diese Gruppe fällt alles, was dem Staat an sozialen Aufgaben obliegt, er aber nicht selbst in Angriff nimmt und in eigener Regie und alleiniger Verantwortung durchführen will 99), also die Abwälzung von staatlichen Aufgaben und Belastungen auf die Betroffenen selbst oder Dritte 100).

Obwohl ebenfalls oft als Ausgleichsabgaben titulierte, verträgt sich die Ausgestaltung solcher Abgaben schon allein aus diesem Grunde nicht mit dem Ausgleichsgedanken. Vielmehr läßt der Staat in solchen Fällen andere, d. h. die Allgemeinheit oder eine bestimmte Gruppe für seine Aufgaben Zahlungen leisten; das aber ist das Merkmal der Steuer.

So verhält es sich etwa bei der Hebammenabgabe 101). Die Reglementierung dieses Berufs erfolgt auf Grund der staatlichen Verpflichtung zur Gesundheitsfürsorge als Ausfluß der staatlichen Daseinsvorsorge. Die Hebammenabgabe wird zu dem Zweck erhoben, daß der Staat damit seiner Garantielohnverpflichtung den weniger verdienenden Hebammen gegenüber nachkommen kann. Es handelt sich um eine Einkommensumverteilung innerhalb einer Berufsgruppe, die primär im Staatsinteresse und in Erfüllung seiner Verpflichtung tätig wird. Für die An-

98) Der Begriff der Sonderabgaben wird nicht einheitlich gebraucht. Das muß m. E. so lange hingenommen werden, bis verbindliche Gesichtspunkte für die Einordnung entwickelt sind. Im Ergebnis wie hier Mai, Diss. S. 147 aber bei Zugrundelegung gänzlich anderer Einteilungskriterien. Für Sonderabgaben als vierte Gruppe innerhalb d. öff. Abgaben neben Steuern und Verwaltungsabgaben plädieren Bühler, Grundriß Steuerrecht 1451 S. 18, 1453 S. 39; sowie Weber, Dienstpflichten S. 81 ff.

99) Vgl. dazu o. Teil III.

100) Eine Begrenzung wird von Mußnug, Festschrift Forsthoff S. 285 a. E. aufgezeigt.

101) Vgl. o. Teil II; vgl. hierzu auch Selmer, Steuerinterventionismus S. 183 und Fußn. 2, der aufgrund seiner Kriterien die Hebammenabgabe als eine "atypische Ausformung" der Sonderabgaben bezeichnet.

nahme einer Ausgleichsabgabe fehlt es sowohl am eigenständigen Fonds als auch an einem Gegenseitigkeitsverhältnis der Beteiligten. Ebenso verhält es sich beim Schwerbeschädigtenausgleich ¹⁰²⁾. Der Staat läßt die Arbeitsplatzvermittlung durch eine Bundesanstalt durchführen. Aus diesem und aus allgemein sozialen Gesichtspunkten obliegt ihm auch die Sorge um die Arbeitsplatzbeschaffung für Schwerbeschädigte, bzw. eine Unterhaltungspflicht für solche, die in den Produktionsprozeß nicht mehr eingegliedert werden können. Diese Aufgabe wälzt der Staat auf die Wirtschaft, die einzelnen Unternehmer ab, indem sie entweder Plätze für Schwerbeschädigte bereitstellen oder eine Abgabe zahlen, mit deren Hilfe soziale Maßnahmen für die Schwerbeschädigten finanziert werden können. Ein Ausgleich ist bei dieser Abgabe überhaupt nur insoweit ersichtlich, als sie alle Unternehmen ab einer gesetzlich bestimmten Größenordnung gleichmäßig zu erfassen versucht. Dies ist aber nur ein Nebenzweck. Die Abgabe ist ansonsten rein fremdbestimmt. Als weiteres Beispiel sei hier noch der geplante Wehrpflichtausgleich ¹⁰³⁾ angeführt. Will man - wie verschiedentlich behauptet - die sog. Ausgleichswehrpflicht nicht als eine angenehme Möglichkeit deuten, sich von der Wehrpflicht freizukaufen, was ja nach Aussage der Initiatoren auf keinen Fall der Sinn dieser Regelung sein soll, so muß man davon ausgehen, daß der Staat mit dieser Handhabung seine Verpflichtung zur Wehrgerechtigkeit umgehen will. Wer die allgemeine Wehrpflicht einführt, muß auch dafür sorgen, daß hierfür die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden. Da dies sich aus verschiedenen Gründen in der Bundesrepublik offenbar nicht erreichen läßt, sollen diejenigen, die nicht dienen müssen, durch eine finanzielle Belastung zu Vergünstigungen für diejenigen beitragen, die ihren Wehrdienst ableisten.

Auch hier findet ein Ausgleich statt, infolge der reinen Fremdbestimmung der Abgabe aber nicht ein Ausgleich im Sinne einer Ausgleichsabgabe.

Gleiche Erwägungen gelten auch für die Kohlenabgabe, wie überhaupt für das gesamte Gebiet des sozialen Wohnungsbaus sowie, um noch eine Gruppe zu nennen, für die geplante Umweltschutzabgabe.

(3.)

Die wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben, die durch ihren Gegenseitigkeitscharakter in Abstufungen einen Ausgleich im echten Sinne ermöglichen bis hin zu einem ausgewogenen "Geben" und "Nehmen".

Hierunter fallen alle Abgaben, die der Staat, ohne daß sie vorrangig zu seinem Aufgabenkreis gehören, im überwiegenden Interesse der Beteiligten initiiert, ihre Etatisierung und Verausgabung aber entweder den beteiligten Wirtschaftsträgern auf der Grundlage selbständiger Fonds selbst überläßt, jedenfalls aber nicht un-

102) Vgl. o. Teil II.

103) Vgl. o. Teil II.

mittelbar über den Haushalt vornimmt.

Im Gegensatz zu den unter Nr. (2.) beschriebenen Sonderabgaben ist der Staat in einer Marktwirtschaft nicht gehalten, etwa gemäß dem Sozialstaatsprinzip "soziale Leistungen", sprich Subventionen, an Unternehmen zu geben. Er hat es in der Vergangenheit oft getan und tut es noch auf Grund der von ihm betriebenen Wirtschaftspolitik, er brauchte es aber grundsätzlich nicht¹⁰⁴⁾. Der Staat kann hier aber auch, ebenfalls im Rahmen seiner Wirtschaftspolitik, aus übergeordneten Gesichtspunkten die Wirtschaft zur Selbsthilfe veranlassen, zur Selbsthilfe durch Ausgleich.

Dieser Ausgleich geschieht innerhalb eines Interessenverbundes und ist, auch soweit die Abgabe mehr fremdbestimmt ist - also kein direkter finanzieller Vorteil aus dem Fonds an den Geber kommt - trotzdem in hohem Maße eigennützig¹⁰⁵⁾.

Dies ist bei den Abgaben auf Grund sozialer Verpflichtung des Staates nicht der Fall; annähernd am ehesten noch beim Wehrpflichtausgleich und der Umweltschutzabgabe.

Aus diesen Überlegungen resultieren auch die Charakteristika der Ausgleichsabgabe.

So kommt es keineswegs von ungefähr, daß Ipsen¹⁰⁶⁾, Götz¹⁰⁷⁾ und andere¹⁰⁸⁾ in der Ausgleichsabgabe eine Subvention sehen, zumindestens Anzeichen dafür feststellen. Ist es doch einmal in der Tat so, daß diese Ausgleichseinrichtungen zum großen Teil auf dem landwirtschaftlichen Sektor in Erscheinung treten, ein Bereich, der von jeher mit umfangreichen Subventionsmaßnahmen unterstützt wurde. Zum anderen ist auch das äußere Erscheinungsbild zu einer solchen Überlegung angetan.

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts gibt Gelder an Einzelne zur Stützung und Weiterentwicklung ihrer Wirtschaftseinheiten.

Betrachtet man aber die vor allem von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Kriterien für die Ausgleichseinrichtung, so kann man m. E. nur mit Mohr¹⁰⁹⁾ sagen, daß man allenfalls von einer Subvention der Wirtschaft durch die Wirt-

104) Vgl. dazu Hamann, DVBl. 63, 486 ff, 493.

105) I. S. v. für den Geber selbst nutzbringend.

106) DVBl. 56; 462 ff, 502.

107) Wirtschaftssubventionen S. 65.

108) Z. B. Mai, Diss. S. 111; Köttgen, res publica Bd. 14 S. 66; a. A. Dicke, DÖV 68, 168 sowie Scheuner, VVDStRL H. 11 S. 26 ff und 40, der die Ausgleichsabgabe als eine Art der interventionistischen Handlung zu den unmittelbaren Einwirkungen des Staates rechnet, die Subvention aber zu den mittelbaren.

109) Diss. S. 146.

schaft selbst sprechen kann, wenn man schon den Begriff der Subvention in Zusammenhang mit der Ausgleichsabgabe bringt.

Die Ausgleichsabgabe hat darüberhinaus aber auch Ähnlichkeiten mit dem Lastenausgleich, jedoch unter anderen Vorzeichen.

Das dürfte bei der Investitionshilfe sogar noch der vorrangige Gedanke gewesen sein. Allerdings standen der eigentliche Lastenausgleich und die Investitionshilfe unter dem Eindruck und den Auswirkungen der Nachkriegszeit, einer allgemeinen Krisenzeit. Die Ausgleichsabgabe soll dagegen branchenbeschränkten, strukturellen wirtschaftlichen Krisen wehren. Sie ist ein Lastenausgleich im Sinne eines Ausgleichs in der Belastung zur Erlangung in etwa gleicher Marktchancen. Innerhalb einer gewissen Spannweite gibt es verschiedene Stufen des Ausgleichs, die aber alle wenigstens das Minimum an Eigenart aufweisen, was sie zu einer eigenständigen Abgabengruppe macht.

Es ist ein Ausgleich prosperierender gegenüber weniger prosperierender Wirtschaftseinheiten der gleichen Branche, bzw. eine Selbsthilfemaßnahme zur Gesundung einer Branche (Weinabgabe) bei Belastung aller Beteiligten oder überwiegend einseitiger Belastung wie bei der Filmabgabe.

Der Prototyp der Ausgleichsabgabe dürfte die Weinabgabe sein, weil alle Einzahler auch wieder die Chance haben, Finanzmittel aus dem Fonds zurückzuerhalten.

Die zweite Stufe stellt die Filmabgabe dar, bei der die Chance durchaus ebenfalls noch für die Belasteten, nämlich die Filmtheaterbesitzer besteht, einen Anteil am Fonds zu erlangen.

Eine "Einbahnstraße" im Ausgleich scheinen der Milch- und der Mühlenausgleich zu bilden, wobei in der dargestellten Reihenfolge noch einmal eine Abstufung zu erkennen ist. Während aber der Frachtausgleich, der gerne in diese Gruppe mit einbezogen wird ¹¹⁰⁾, m. E. eindeutig aus dem Bereich der echten Ausgleichsabgabe herausfällt, finden sich bei der Milch- und Mühlenabgabe trotz ihrer Einseitigkeit in rein finanzieller, abgabemäßiger Hinsicht, ausgeprägte Elemente des echten Ausgleichs.

Eine Zwischenstufe in der Ausgewogenheit der Vorteile bietet hierbei der Milchausgleich, nicht zuletzt durch die materiell greifbaren Vorteile auf Grund der starren Absatzgebiete.

Der Mühlenausgleich hat in dieser Gruppe die erkennbarste Ausgewogenheit. Auf der einen Seite steht die Abfindung für die Stilllegung einer Mühle, auf der anderen Seite quasi der Gegenwert für die Abgabe eine, wenn auch begrenzte Kapazitätsausweitung und der Ausbau des Absatzgebietes für die weiterproduzierenden Mühlen sowie Abnahme des Konkurrenzdruckes bei Vermeidung von Monopolbetrieben.

¹¹⁰⁾ Vgl. etwa Götz, AÖR Bd. 85 S. 203.

Die Grenzen der Ausgleichsabgaben werden markiert einmal durch die Investitionshilfe, zum anderen durch den Beimischungszwang.

Wie oben schon dargestellt, ist die Investitionshilfe ein Übergang vom Lastenausgleich zur Ausgleichsabgabe. Es werden zunächst bare Finanzmittel umverteilt, der Ausgleich wird dann erst über eine Aktienbeteiligung an den subventionierten Unternehmen herbeigeführt.

Die Ausdehnung des Ausgleichssystems bis zum öffentlichen Zwang zur Direktsubventionierung der einen Unternehmensgruppe durch die andere, hier konkret der Landwirtschaft durch die Margarineindustrie, ist eine letzte, schon mehr als bedenkliche Konsequenz des Ausgleichsgedankens. Hier bürdet der Staat eigene Subventionsbelastungen auf die Fettindustrie über, indem er sie zwingt, etwas aufzukaufen, was diese gar nicht verwenden kann. Das hat, ganz davon abgesehen, daß dieser "Einrichtung" auch alle äußeren Erfordernisse fehlen, nichts mehr mit einer Ausgleichsabgabe zu tun ¹¹¹⁾.

Nach alledem kann die Ausgleichsabgabe wie folgt definiert werden:

Ausgleichsabgaben sind ohne direkte Gegenleistung aber in einem Gegenseitigkeitsverhältnis gewährte vermögenswerte Leistungen von Wirtschaftsträgern an andere Wirtschaftsträger (Privater an Private) derselben oder einer wirtschaftlich verbundenen Branche, die auf Grund freier wirtschaftspolitischer Entscheidungen des gemeinsamen Fonds auf der Grundlage der Verfassung aber nicht als notwendiger Ausfluß einzelner verfassungsrechtlicher Prinzipien gewährt werden, und dem Empfänger die Möglichkeit verschaffen sollen, seine wirtschaftliche Betätigung am Geschehen des Marktes zu orientieren und weiter zu entwickeln.

Aus dem großen Kreis derjenigen Abgaben, die gemeinhin als Ausgleichsabgaben bezeichnet werden, bleibt damit nur ein ganz geringer Prozentsatz von wirklichen Ausgleichsabgaben übrig.

Es sind dies - im Rahmen der in der vorliegenden Arbeit behandelten und unter dem Vorbehalt noch möglicher weiterer Abgaben - einmal die landwirtschaftlichen Abgaben wie Wein-, Milch- und Mühlenausgleich, weiterhin die Filmabgabe und der Ölmühlenpreisausgleich.

Gegen die Milch- und den Mühlenausgleich hat Selmer ¹¹²⁾ eingewendet, es handle sich hierbei um Ausgleichsabgaben, deren innere Rechtfertigung darin begründet liege, daß der Staat die mit ihrer Entrichtung belastete Gruppe im Rahmen einer Marktordnungs- oder sonstigen Interventionsregelung aus übergeordneten wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten besonders begünstige oder begünstigt habe. Abgaben dieser Art ließen sich zwanglos als Beiträge oder doch beitragsähnliche Geldleistungen auffassen.

111) Vgl. dazu Götz, Wirtschaftssubventionen S. 75.

112) Steuerinterventionismus S. 200.

Dies stimmt so nicht.

Selmer will hier das Beitragssystem auf den Bereich des Wirtschaftsrechts in das Verhältnis Unternehmer - Staat übertragen. Das erscheint, wenn man sich den Beitragsbegriff im abgabenrechtlichen Sinne vergegenwärtigt, doch bedenklich zu sein.

Die Entstehung einer Beitragspflicht im Verhältnis Bürger - Verwaltung ist m. E. nicht vergleichbar mit dem Umstand, daß der Staat aus wirtschaftspolitischen Überlegungen und seiner Verpflichtung zur Daseinsvorsorge heraus wirtschaftliche Verhältnisse entstehen läßt oder schafft. Die Einordnung in die staatliche Wirtschaftspolitik kann keine Beitragspflicht zur Folge haben.

Jedenfalls scheitert Selmers Idee aber an dem für den Begriff des Beitrags unerläßlichen wirtschaftlichen Vorteil. Selmer¹¹³⁾ sieht diesen Vorteil darin, daß der Staat für die Molkereien feste Einzugs- und Absatzgebiete eingerichtet und für die Mühlen eine Stilllegungsaktion durchgeführt hat.

Um einen Vorteil im Verhältnis Staat - Unternehmen feststellen zu können muß man aber die Umstände ins Auge fassen, wie sie sich darbieten würden, wenn der Staat nicht eingegriffen hätte.

Für die Molkereien ergibt sich dann folgendes:

Die Molkereien im Einzugsgebiet großer Städte, die die Hauptlast der Abgabe tragen müssen, haben gerade keinen Vorteil i. S. d. Beitragsrechtes durch die Schaffung von Einzugs- und Absatzgebieten, im Gegenteil, sie werden an ihrer wirtschaftlichen Expansion gehindert,

Die kleineren Molkereien, die einen Vorteil durch diese staatliche Einrichtung haben, nämlich den Schutz ihrer Einzugs- und Absatzgebiete, zahlen aber am wenigsten und oft streckenweise gar nichts, wenn der Umfang ihrer Produktion und ihres Absatzes die gesetzlichen Normierungen nicht tangiert. Und der wirkliche Vorteil - wenn man in diesem Zusammenhang davon sprechen kann - liegt sowieso beim Staat, der nämlich durch diese Einrichtung die Voraussetzungen für eine geordnete Versorgung der gesamten Bevölkerung der Bundesrepublik mit den Grundnahrungsmitteln "Milch und Milchprodukte" geschaffen hat.

Genauso verhält es sich auch bei der Mühlenabgabe: Die Großmühlen, die zahlen, haben keinen Vorteil im beitragsrechtlichen Sinne, die kleinen werden vor dem Ruin geschützt, tragen aber wenig oder garnichts zu dem Ausgleichsfonds bei.

Auch hier liegt der Hauptvorteil darin, daß der Staat durch diese wirtschaftspolitische Maßnahme seiner Verpflichtung zur Daseinsvorsorge auf dem Versorgungsektor gerecht wird. Der Unterschied zum Frachtausgleich etwa, mit dem man u. U. diese beiden Abgaben in Verbindung bringen könnte, liegt auf der Hand.

Bei dem Milch- und Mühlenausgleich sind grundsätzlich alle Fondsbeteiligten ab-

113) Steuerinterventionismus S. 200.

gabepflichtig. Jede Mühle, die auf Grund ihrer Vermahlungskapazität einen bestimmten Tagesdurchsatz erreicht ebenso, wie jede Molkerei, deren Absatz von Milch zu Werkmilchprodukten in einem bestimmten, gesetzlich festgelegten Verhältnis steht,

Bei dem Frachtausgleich dagegen, bewegen sich die finanziellen Zuwendungen auf einer Einbahnstraße vom Abgabepflichtigen zum Ausgleichsempfänger. Geber und Nehmer sind nicht variabel, sie sind in ihrer Rolle fixiert ¹¹⁴⁾.

Gänzlich falsch liegt Selmer mit seiner dritten Gruppe ¹¹⁵⁾, die er unter die Steuern einordnet ¹¹⁶⁾. Wenn die Wein- und die Filmabgabe keine Ausgleichs-abgaben sein sollen, dann gibt es überhaupt keine. Die Weinabgabe ist vielmehr der Prototyp der Ausgleichsabgabe. Ein kleines Problem stellen hier nur die Winzer dar, deren Anbaufläche gerade an der Abgabengrenze liegt, denen aber der Fonds nicht immer den ihrer Abgabe entsprechenden Nutzen bringt. Dies ist jedoch nur ein gesetzgeberisches Problem, das de lege ferenda in Angriff genommen werden müßte, aber auf das Wesen der Abgabe keinen bestimmenden Einfluß hat.

Ebenso ändert auch die allerdings etwas ungleiche Verteilung bei der Filmabgabe nichts an ihrem Charakter als Ausgleichsabgabe ¹¹⁷⁾.

Es ist m. E. eine falsche Sicht, wenn im Zusammenhang mit der Ausgleichsabgabe immer aus finanzrechtlicher Sicht argumentiert wird. Zwar war es notwendig, die Ausgleichsabgaben gegen die finanzrechtlichen Abgaben abzugrenzen, wobei sich herausstellte, daß es sich bei der Mehrzahl der sog. Ausgleichsabgaben gar nicht um solche handelt. Die echten Ausgleichsabgaben sind aber gar keine Abgaben im Sinne des Finanzrechts ¹¹⁸⁾, was noch im einzelnen belegt werden wird.

Götz ¹¹⁹⁾ meint zwar, daß u. a. das Getreide- ¹²⁰⁾ und Zuckergesetz ¹²¹⁾ die bedeutsamsten Anwendungsfälle von wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben enthielten. Dieser Ansicht kann aber nicht gefolgt werden. Das widerspricht nämlich in einem entscheidenden Punkt schon seiner eigenen Definition. Götz hat sehr richtig erkannt, daß die Ausgleichsabgaben Bestandteil eines zweiteiligen interventionistischen Gesamtvorganges sind, der auf der einen

114) Vgl. dazu auch Mai, Diss. S. 121, der allerdings nach seiner Diktion von Sonderabgaben spricht.

115) a. a. O. S. 204 ff.

116) Dagegen auch Mußnug, Festschrift Forsthoff S. 271 Fußn. 33.

117) Vgl. dazu ausführlich oben Teil II.

118) Vgl. BVerwG 6, 129 = NJW 58, 1553 (Leitsatz); 6, 134.

119) AÖR Bd. 85 S. 203.

120) Vgl. o. Teil II.

121) Vgl. o. Teil II.

Seite nehmende und auf der anderen Seite gewährende Funktion hat und zwar "zu Lasten einer jeweils marktbegünstigten und zu Gunsten einer jeweils marktbenachteiligten Unternehmensgruppe. "Jeweils" heißt nach allgemeinem Sprachgebrauch soviel wie "im Einzelfall" oder "von Fall zu Fall" und bedeutet, daß der Gesamtworgang ein dynamischer ist und nicht ein statischer Zustand. Echter Ausgleich im Sinne der Ausgleichsabgabe ist nur da vorhanden, wo sich die Geber- und Nehmerseite vertauschen können, wo ein echtes Gegenseitigkeitsverhältnis möglich ist.

Das ist aber bei den Frachtausgleichsabgaben nicht der Fall. Es wird nicht zwischen jeweils Marktbenachteiligten und jeweils Marktbegünstigten ausgeglichen, sondern eine ganz bestimmte Gruppe von standort- und allgemein marktbegünstigten Unternehmen einer Branche unterstützen mit ihren Abgaben eine ebenso festgelegte Gruppe von marktbenachteiligten Unternehmen derselben Branche.

Es bestehen gewisse Ähnlichkeiten mit der Investitionshilfe, nur scheitert eine gänzliche Vergleichbarkeit am Grad der Fremdnützigkeit.

Während nämlich mit den Frachtausgleichsabgaben sich Konkurrenten gegenseitig unterstützen müssen, geben bei der Investitionshilfe Unternehmen der weiterverarbeitenden Industrie und des Gewerbes Investitionsmittel an die Grundstoffindustrie, von der sie in ihrer Existenz letztlich abhängig sind, und das noch gegen Aktienbeteiligung an den unterstützten Unternehmen.

Die Frachtausgleichsabgaben sind also keine echten Ausgleichsabgaben, da sie nicht in einem Gegenseitigkeitsverhältnis gewährt werden und ein solches auch nicht - wie etwa beim Milchausgleich - wenigstens im Bereich des möglichen liegt.

Es handelt sich um wirtschaftsverwaltungsrechtliche Sonderabgaben. Der Frachtausgleich ist seinem Wesen nach etwa mit der Hebammenabgabe vergleichbar. Wie gutverdienende Hebammen zur Unterstützung schlechter verdienender beiraten müssen, so verhält es sich, wie eben dargelegt, auch beim Frachtausgleich.

Die Frachtausgleichsabgaben dienen der Direktsubventionierung von Unternehmen an andere Unternehmer derselben Branche ¹²²⁾, und sind damit, wenn auch vor einem vorrangig wirtschaftspolitischen Hintergrund, Maßnahmen der Umverteilung ¹²³⁾.

Gewisse Solidaritätszusammenhänge zwischen den in diese Umverteilungsmaßnahmen einbezogenen Unternehmen, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese standortungünstigen Unternehmen aus wirtschaftspolitischen, oft versorgungstechnischen Überlegungen aufrechterhalten werden und daß der Staat sich durch diese Ausgleichseinrichtung einer Aufgabe entledigt, die vorrangig in seiner Interessen-

¹²²⁾ Vgl. auch Mai, Diss. S. 109.

¹²³⁾ Vgl. Selmer, Steuerinterventionismus S. 201.

und Pflichtensphäre liegt - entsprechend seinen am Sozialstaatsprinzip orientierten Ausgleichsregelungen ¹²⁴⁾.

7.) Die Ausgleichsabgabe im System der Abgaben

Nachdem nun dargelegt ist, daß die Ausgleichsabgabe eine eigenständige Geldleistungspflicht darstellt, soll dem Streit in der Literatur nachgegangen werden, ob es sich um eine öffentliche Abgabe handelt oder nicht.

Nach Weber ¹²⁵⁾ ist es für den Begriff der öffentlichen Abgabe nicht wesentlich, daß ihr Aufkommen für einen Staatsetat eine effektive Einnahme bedeutet. "Öffentliche Abgabe" sei vielmehr ein neutraler Oberbegriff ¹²⁶⁾. Da zwischen den öffentlichen Abgaben im Sinne des Finanz- und den Abgaben nach Wirtschaftslenkungsrecht die von der Rechtsprechung angenommene strenge Unterscheidung nicht bestehe, seien die "Sonderabgaben" eine vierte Gruppe innerhalb der öffentlichen Abgaben ¹²⁷⁾.

Götz ¹²⁸⁾ kommt zu demselben Ergebnis auf Grund folgender Überlegungen: "Die Ausgleichseinrichtungen (Kassen, Fonds) sind öffentliche Einrichtungen; ihre Maßnahmen beruhen auf öffentlichem Recht und stellen Ausübung öffentlicher Gewalt dar". Der zureichenden Charakterisierung des Ausgleichs als erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft, bei der der Staat nur eine Vermittlerrolle übernehme ¹²⁹⁾, stehe nicht entgegen, daß die Ausgleichsabgaben, wenn auch nicht Steuern, so doch öffentliche Abgaben seien ¹³⁰⁾.

Nach Huber ¹³¹⁾ handelt es sich bei den Ausgleichsabgaben nicht um öffentliche Abgaben im Sinne des Finanzrechts. Sie seien vielmehr preisenkende Maßnahmen, gestützt auf die Preisgesetze oder andere Sondergesetze. So und ganz im Gegensatz zu Weber argumentiert auch Mohr ¹³²⁾. Die Ausgleichsabgabe könnte keine vierte öffentliche Abgabe sein, da dies zu einer Änderung der bisherigen Begriffsbestimmung für die öffentliche Abgabe führen müsse. Die Ausgleichsabgabe sei vielmehr allgemein eine öffentliche Geldlei-

124) Wie etwa Hebammen- und Schwerbeschädigtenabgabe.

125) Rechtsfragen S. 36.

126) Ebenda S. 37.

127) Weber, Dienstpflichten S. 81 ff.

128) Wirtschaftssubventionen S. 65; AÖR Bd. 85 S. 217 f.

129) So BVerfG 18, 315, 329 = NJW 65, 435.

130) So im Ergebnis auch Scheuner, VVDStRL H. 11 S. 38 f.

131) Wirtschaftsverwaltungsrecht Bd. 2 S. 260.

132) Diss. S. 138.

stungspflicht ¹³³⁾. Sie sei eine Abgabe eigener / besonderer Art - ein Institut der Wirtschaftslenkung ¹³⁴⁾. Und an anderer Stelle ¹³⁵⁾: Die Ausgleichsabgabe sei eine Abgabe preisenkender Art, die außerhalb des geschlossenen Kreises der öffentlich-rechtlichen Abgaben stehe.

In dieselbe Richtung geht auch die Aussage von Bühler ¹³⁶⁾, die "Sonderabgaben" seien "mehr ein Annex wirtschaftlicher Regelungen, anderer als steuerlicher Art". Ebenso die Feststellung von Dicke ¹³⁷⁾, die Ausgleichsabgabe sei ein reines Institut des Wirtschaftsverwaltungsrechts, das inhaltlich mit einer Steuer nichts gemein habe.

Es ist Götz zuzustimmen, daß die Ausgleichsfonds öffentliche Einrichtungen sind, geschaffen auf Grund eines Hoheitsaktes, weiterhin auch, daß die Gesamtheit der Maßnahmen auf öffentlichem Recht beruhen. Das macht eine Abgabe aber noch nicht zu einer öffentlich-rechtlichen Abgabe, sondern ganz allgemein zuerst einmal zu einer öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflicht. Mohr ¹³⁸⁾ stellt nämlich ganz zu Recht fest, daß die "herkömmlichen öffentlichen Abgaben" durch das gemeinsame Kennzeichen der Deckung des staatlichen Finanzbedarfs zusammengehalten werden. Gerade dieses Merkmal aber fehlt den Ausgleichsabgaben. Ein Einfügen dieser Abgaben in den Kreis der öffentlich-rechtlichen Abgaben würde den Begriff der öffentlich-rechtlichen Abgaben sprengen.

Somit bleibt nur übrig, die Ausgleichsabgaben als öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht darzustellen. Dies ist der Oberbegriff für alle Abgaben auf Grund öffentlichen Rechtes, womit die eingangs ¹³⁹⁾ gestellte Frage beantwortet wäre.

Zur endgültigen Charakterisierung genügt dies jedoch noch nicht, denn ihrer Bestimmung nach ist sie als öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht ein Institut des Wirtschaftsverwaltungsrechts. Offen ist in diesem Zusammenhang noch die Behauptung von Götz, die Ausschüttung der Fonds stelle eine öffentliche Leistung dar. Dem zuzustimmen, liegt auf den ersten Blick nahe, denn es spricht a prima vista in der Tat anscheinend nichts dagegen, die Zuwendungen aus einer öffentlichen Geldleistungspflicht auch als öffentliche Leistung anzusehen.

M. E. muß man aber zwischen der Erhebung einer Abgabe und der Aushebung aus dem Abgabefonds wohl unterscheiden. So nimmt der Staat etwa das Geld für sein fiskalisches Handeln auch aus dem allgemeinen Steueraufkommen, ohne daß da-

133) Ebenso Selmer, Steuerinterventionismus S. 194.

134) Diss. S. 142.

135) Diss. S. 147.

136) Bonner Kommentar Art. 105 Anm. II 1.

137) DÖV 68, 168.

138) Diss. S. 138.

139) Oben Teil I a. A.

mit die Finanzierung staatlicher Vorhaben zu einer öffentlichen Leistung würde.

Auch die Leistungen aus der Kirchensteuer, wiewohl durch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts - vor allem etwa dem Sozialsektor - getätigt, sind trotzdem keine öffentlichen, sondern quasi private Leistungen der betreffenden Kirche.

Diese Beispiele mögen nicht gänzlich treffend sein, zeigen aber jedenfalls die Richtung an. Dem Einwand, daß die Kirchen mitgliedschaftlich organisiert sind, wäre entgegenzuhalten, daß das bei dem Ausgleichsfonds im Rechtssinne nicht zutrifft, daß sie aber faktisch eine Gemeinschaft besonderer Art bilden.

Je selbständiger ein Fonds verwaltet wird, vor allem je enger die Beteiligten daran partizipieren und je ausgeprägter das Gegenseitigkeitsverhältnis ist, umso mehr entfernt sich die Ausschüttung aus dem Fonds von einer öffentlichen Leistung hin zu einem gleichsam privaten Ausgleich. Die Frage muß also letztlich offen bleiben, da die Ausgleichsfonds nicht alle einheitlich strukturiert sind. Für die Wein- oder Filmabgabe aber kann man etwa sagen, daß es sich um eine Ausgleichsleistung handelt, beruhend auf einem quasi - privaten Ausgleichsverhältnis unter staatlicher "Schirmherrschaft".

TEIL IV

1.) Arten der Wirtschaftslenkung in den beiden großen Wirtschaftssystemen ¹⁾ und das Verhältnis der Ausgleichsabgabe hierzu unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges trat auch in der deutschen Wirtschaft die Stunde null ein. Die Volkswirtschaften aller Industrienationen der Welt mußten

1) Als dritte Ordnungsform erhebt die "Wirtschaftslenkung" Anspruch auf Selbständigkeit neben den beiden polaren Ordnungsformen.

Ihre Vertreter verstehen sie weder als untypische Mischung noch als ideologischen Kompromiß. Gegenüber der liberalistischen Idee und der sozialistischen Ideologie bedeute das "Prinzip der gebundenen Freiheit", daß der Staat die Wirtschaftsordnung in erster Linie zu realisieren habe durch Gewährung einzelwirtschaftlicher Freiheit zu selbstverantwortlicher Ausrichtung (Selbstbindung) auf die wirtschaftspolitischen Ziele. - Zwangsmaßnahmen der Lenkung also nicht Einschränkung der Freiheit, sondern Beschränkung des Mißbrauchs -. Lenken in diesem Sinne hieße mithin wirtschaftspolitische Ausrichtung des einzelwirtschaftlichen Handelns auf die volkswirtschaftlichen Ziele, d. h. Aufstellung und Rangordnung der volkswirtschaftlichen Ziele durch den Staat und Möglichkeit bzw. Befugnis der "Gelenkten" zur Selbstbewegung (vgl. dazu Pütz bei Weber, Wirtschaftswissenschaft S. 149 f; ders. in Meyers HdB Wirtschaft S. 571 sowie Trautmann ebenda S. 571). Es ist m. E. nicht erforderlich hier näher auf diese Theorie einzugehen. Die Wirtschaftslenkung ist nämlich trotz aller gegenteiligen Behauptung ein Konglomerat der positiven Seiten eines jeden der beiden großen Ordnungssysteme, unter theoretischer (!) Vermeidung der negativen Auswüchse. Im Prinzip entspricht sie dem, was in einzelnen Ländern des Ostblocks wie z. B. in Jugoslawien und z. T. in der Sowjetunion vereinzelt praktiziert wird, nämlich dem Wagnis marktwirtschaftlicher Gehversuche aus Einsicht in die Begrenztheit, planwirtschaftlicher Zielprojektionen. Diese Theorie liegt auf der Linie einer Konvergenz (vgl. z. B. Heimann in PuZ, B 36 - 37/72 v. 2. 9. 1972; kritisch dazu Thalheim in PuZ, B 20/73 v. 19. 5. 1973 m. w. N. Schick in: Die Aussprache H. 11/12, 71 S. 2, 29 ff; vgl. auch die kritische Stellungnahme zur Konvergenztheorie von Schenk, WiSt H. 10, 1972 S. 431 ff, dessen Ausführungen im übrigen insbesondere auf S. 433 nicht gefolgt werden kann, der beiden Systeme als eine Art Synthese zwischen Sozialismus und Kapitalismus.

von einer jahrelangen Kriegswirtschaft auf eine Nachkriegs- und Friedenswirtschaft umgestellt werden. Wie in anderen Bereichen kristallisierte sich auch auf diesem Sektor eine Teilung der Welt in zwei Hemisphären heraus. Traditionsgemäß entschieden sich die Nationen der sog. freien Welt und nach jahrelanger Zwangswirtschaft trotz ungünstigster äußerer Voraussetzungen auch die spätere Bundesrepublik Deutschland für ein marktwirtschaftliches System, während der sog. Ostblock unter Führung der Sowjetunion die Plan- oder besser Zentralverwaltungswirtschaft ²⁾ in seinem ganzen Herrschaftsbereich durchsetzte.

Zentralverwaltungswirtschaftliche Planung umfaßt in ihrer reinen Form den gesamten Bereich einer Volkswirtschaft. Gesamtplanung ist also ein wesentliches Kriterium dieses Wirtschaftssystems und wurde bis Anfang der sechziger Jahre in der Wissenschaft überwiegend auch als Merkmal nur dieses Systems angesehen, eine Betrachtungsweise, die in der Folge als zu eng erkannt wurde ³⁾.

Heute bestimmt man den Grad der Zugehörigkeit zu einem der beiden großen konträren Wirtschaftssysteme nach dem Grad der Trennung von Erzeuger und Markt, sowie nach der Dispositionsfreiheit der einzelnen Betriebe und Wirtschaftseinheiten. In der zentralgeleiteten Wirtschaft haben die Erzeuger ⁴⁾ kaum oder gar keine Verbindung zum Markt. Schwankungen der Erzeugung und des Marktbedarfs versucht man durch staatliche Lagerhaltung zu überbrücken.

Langfristigen Bedarfsänderungen begegnet man durch Planumstellungen, soweit sie innerhalb einer geschlossenen Planungseinheit erwartet werden. Ist das nicht der Fall, löst eine solche Planänderung jeweils eine wahre Lawine von Änderungen innerhalb des Gesamtplans aus ⁵⁾.

Die überbetriebliche Koordinierung einzelner Erzeugerbetriebe erfolgt durch die Erstellung verbindlicher Eckwerte. Die Betriebe werden zur Erfüllung ihres "Leistungssolls" verpflichtet.

Der unverkennbaren Unbeweglichkeit in den Wirtschaftssystemen sowjetischen Typs wird in den letzten Jahren verstärkt dadurch begegnet, daß marktwirtschaftliche Elemente eingeführt werden, wie es z. B. die DDR in Form der Produktions-

2) Heute wird allgemein dieser Begriff verwendet, da sich auch in der Marktwirtschaft Planung der Leistungserstellung im einzelwirtschaftlichen Bereich als unumgänglich erwiesen hat. "Planung" ist insoweit systemneutral.

3) Vgl. Schick in: Die Aussprache 71, H. 11/12 S. 29 m. w. N.

4) So bei den Übergangsformen der sog. Marktsplaltung und des sog. Konkurrenzsozialismus vgl. auch Weber, Wirtschaftswissenschaft von heute, S. 160 f.

5) Vgl. dazu auch Winkel, Die deutsche Wirtschaft S. 48 ff.

fondsabgabe ⁶⁾ praktiziert hat. Dabei handelt es sich um einen dem kalkulatorischen Eigenkapitalzins vergleichbaren Kostenfaktor. Er stellt eine Mindestverzinsung des im Produktionsprozeß eingesetzten Kapitals dar. Obwohl aus ideologischen Gründen sehr umstritten, mußte diese Abgabe jedoch aus der Notwendigkeit einer Gewichtung der Einsatzmittel für die Produktion eingeführt werden ⁷⁾.

Die ökonomischen Reformen im Bereich der sozialistischen Staaten haben demnach die zentrale Planung, wenn auch erst in Anfängen und keineswegs umfassend, so doch in einzelnen Bereichen relativiert ⁸⁾, während sich in marktwirtschaftlich konzipierten Staaten eine Verdichtung der Planungsbemühungen feststellen läßt.

Weder vom theoretischen Ansatz her noch in der Praxis spielt jedoch das Phänomen der Ausgleichsabgabe in den Ländern des Ostblocks eine Rolle.

Von der Theorie her deshalb nicht, weil es in einer zentralverwalteten Wirtschaft die Voraussetzungen eigentlich gar nicht geben darf, die die Schaffung eines solchen innersektoralen Ausgleichs erforderlich machen würden. In der Praxis ungeachtet aller Mißerfolge in der Gesamtplanung deshalb nicht, weil der Eigeninitiative der Betriebe in den einzelnen Wirtschaftszweigen trotz einiger Auflockerung in den wesentlichen Bereichen Zügel angelegt sind, die Koordinierung an der Basis der Betriebswirklichkeit unmöglich machen. Demnach ist die Ausgleichsabgabe nur eine Erscheinung marktwirtschaftlich orientierter Volkswirtschaften.

Die Grundsätze der deutschen Wirtschaftspolitik nach dem 2. Weltkrieg wurden maßgebend vom Neoliberalismus beeinflusst, dessen Vertreter im Gegensatz zum klassischen Liberalismus der Ansicht sind, daß die Marktform der vollständigen Konkurrenz nicht nach dem Prinzip des "laissez faire" ⁹⁾ entsteht und erhalten werden kann, sondern daß zur Erreichung dieses Zieles aktive, nach besten Grundsätzen ausgerichtete permanente Maßnahmen des Staates erforderlich sind um den Wettbewerb im Rahmen einer Wirtschaftsordnung sich vollziehen

6) Nicht identisch mit der Produktionsabgabe, aber begleitende Maßnahme, vgl. dazu die Dissertation von Helmut Pieper Berlin/Ost 1962, sowie Taschenbuch A-Z S. 499 f.

7) Vgl. Schick a. a. O. S. 31 f; Taschenbuch A-Z S. 497 f u. 500.

8) Vgl. Meyers HdB Wirtschaft S. 568.

9) Die Praxis dieser Politik widerlegte ihren gedanklichen Ausgangspunkt, daß sie nämlich, wenn nur das Rechtsprinzip gewahrt würde, aus den spontanen Kräften der Gesellschaft von selbst eine gute Wirtschaftsordnung entwickeln würde, vgl. Eucken Grundsätze, S. 53.

zu lassen ¹⁰⁾.

Der Einzelinitiative soll dabei genügend Spielraum bleiben, dem Individualinteresse aber dort Grenzen gesetzt werden, wo es mit dem Gesamtinteresse in Widerspruch geraten kann ¹¹⁾. Während nämlich das planwirtschaftlich zentralgeleitete System in reiner Form, wie oben angedeutet, alle Bereiche der Volkswirtschaft umfassen kann, was in diesem System begründet liegt, ist eine "totale Marktwirtschaft" undenkbar. Ein solches Unterfangen könnte nur in völliger wirtschaftlicher Richtungslosigkeit enden ¹²⁾. Es entspricht einem allgemeinen Konsens, daß Begründung, Sicherung und Aufrechterhaltung eines marktwirtschaftlichen Systems staatlicher Macht und Rechtsausübung bedarf.

Dieser allgemeine Rahmen genügt aber nicht, denn der Markt sorgt nicht in allen Fällen für einen optimalen Zustand des gesamtwirtschaftlichen Gefüges. Vielmehr bilden sich durch das "freie Spiel der Kräfte" und tatsächliche Gegebenheiten leicht Machtkonzentrationen oder Abhängigkeiten, die weder den Wünschen noch den Bedürfnissen der am Markt Beteiligten entsprechen.

In diesen Fällen ist ein ordnender Eingriff in das Marktsystem notwendig, "wenn eine dem gesamtwirtschaftlichen Optimum nähere Faktorausnutzung" erzielt werden soll ¹³⁾. Zunächst gerne angewandtes Mittel war für lange Zeit die punktuelle Intervention, als der nachträgliche Eingriff in die wirtschaftlichen Prozesse zum Zweck der Korrektur. Weil aber die Intervention kein auf ein Teilgebiet der Wirtschaft begrenzbarer Vorgang ist, sondern sich auf viele oft dazu noch unvorhersehbare Bereiche ausdehnt, ist der reine Interventionismus heute aus der Mode gekommen, zumal eine solche Wirtschaftspolitik leicht in Konflikt mit ihrer Ordnungsidee gerät. Deshalb ist, wie in allen modernen Industriestaaten, auch in der Bundesrepublik die Tendenz offensichtlich, den Interventionismus durch ein mehr oder weniger vollkommenes System der Globalsteuerung zu ersetzen das sowohl die einzelnen Wirtschaftsbereiche koordiniert als auch gesamtwirtschaftliche Ziele durchsetzt ¹⁴⁾. Dabei wird eine lenkende und richtungsweisende Korrektur durch den Staat zum Wohle der Bevölkerung und der Gesamtwirtschaft jedoch nur solange als unumgänglich anerkannt werden müssen, - und hier liegt zugleich die Problematik der Globalsteuerung -, bis sich der Marktmechanismus auf die neue Situation eingestellt hat und der Wirtschaft selbst gleich wirksame und dabei marktkonforme Mittel zur Verfügung stehen, denn die marktwirtschaftliche Ordnung ist nun einmal insbesondere

10) Vgl. etwa Höhle, Diss. S. 24 ff m. w. N.; so auch Meyers HdB Wirtschaft, S. 546 u. 550.

11) Vgl. Overkamp Franz, Diss. S. 101.

12) Vgl. Winkel a. a. O. S. 53 f.

13) Vgl. Böckmann, Diss. S. 1 u. 4.

14) Vgl. dazu Trautmann in Meyers HdB Wirtschaft S. 571; Gedanke der konzentrierten Aktion. Ein weiteres Beispiel: der Konjunkturzuschlag.

dadurch gekennzeichnet, daß sich die Koordination der Einzelwirtschaften in dem und durch den marktwirtschaftlichen, d. h. mikroökonomischen Prozeß vollzieht.

Als ein Beispiel für ein solches Mittel könnte hier die (innerstaatliche) ¹⁵⁾ Integration dienen. Sie ist der rein wirtschaftliche Vorgang des Zusammenschlusses mehrerer Erzeuger ¹⁶⁾ oder verschiedener Produktionsstufen ¹⁷⁾.

Es ist ein Prozeß, der nur von unten wachsen kann.

Wenn Integration auch in erster Linie ein wirtschaftlicher und erst in zweiter Linie ein organisatorischer Vorgang ist, so birgt doch auch sie infolge Überforderung der Möglichkeiten und des Überblicks des einzelnen, die Gefahr, daß sie ohne eine gewisse Lenkung leicht zu Abhängigkeit der Erzeuger und zu schädlicher Konzentration führen kann. Aus dieser Erkenntnis heraus, daß die liberale Marktwirtschaft zwar einen funktionierenden Marktmechanismus zuwege bringt, es aber einiger sozial- und konjunkturpolitischer Sicherungen bedarf, um daraus eine Wirtschaftsordnung zu gestalten, in der die ökonomische Aufgabe des sozialen Ausgleichs in Gang gesetzt und verwirklicht werden kann, entstand das wirtschaftspolitische Leitbild der Bundesrepublik, die soziale Marktwirtschaft. Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten gesehen ist sie ein Mischsystem, jenes marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip, das sozial verpflichtet ist ¹⁸⁾.

In der Praxis bedeutet das, daß der Wirtschaftsablauf grundsätzlich durch den Wettbewerb selbst, also dezentralisiert, gelenkt wird, bzw. sich in einer gewissen Bandbreite selbst aussteuert. Dies setzt in seiner Konsequenz jedoch einen vollkommenen Markt voraus, wie er realiter aber nicht besteht und auch nicht zu schaffen ist.

Nicht nur, daß es einer ständigen Beobachtung bedarf, damit sich marktmächtige Wirtschaftssubjekte ¹⁹⁾ nicht der ordnenden Kraft des Wettbewerbs entziehen. Die Gewährleistung einer angemessenen und sicheren Versorgung der Be-

15) Vgl. Creifelds a. a. O. S. 577.

16) Die horizontale Integration. Ihr Hauptanwendungsgebiet liegt im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugung.

17) Die vertikale Integration, die das zusammengehaltene Angebot verschiedener Stufen ist, im Idealfall vom Erzeuger bis zum Verbraucher.

18) Vgl. Trautwein in Meyers HdB Wirtschaft S. 569; sowie allg. Strohm, Radius, H. 3, 1968 S. 25.

19) In der Diskussion befinden sich zur Zeit vor allem die multinationalen Konzerne, vgl. Der Spiegel Nr. 18/74 S. 36 ff.; 19/74 S. 60 ff. Eine internationale Sachverständigengruppe hat den Vereinten Nationen die Gründung einer ständ. Kommission über multin. Unternehmen empfohlen. FAZ Nr. 132 v. 10. 6. 1974 S. 16.

völkerung z. B. kann infolge der Eigenart der Angebotsstruktur in der Versorgungswirtschaft wie die Realitäten gezeigt haben nur durch die Schaffung genügend großer Absatzgebiete verwirklicht werden 20).

Gerade auf dem landwirtschaftlichen Sektor, etwa bei der Versorgung mit Milch, Brotgetreide und Fleisch, wird deshalb, wie im einzelnen aufgezeigt wurde, durch staatliche Lenkungsmaßnahmen eine Aufgabe verwirklicht, die von der Theorie her eigentlich dem Wettbewerb obliegt. Aus der Einsicht in die Unvollkommenheit des Marktes entstand das Bestreben, nach Schaffung einer Marktordnung. Sie ist weder Plan- noch Zwangswirtschaft. Marktordnung ist vielmehr im Gegensatz etwa zur Integration der Versuch, durch übergeordnete Lenkung die Erzeugung nach Menge und Qualität auf den Bedarf des Marktes abzustimmen 21). Sie ist damit auch ein Instrument der Preispolitik. Marktordnung bedeutet, daß in die absolute Freiheit zu produzieren, zu verkaufen oder zu kaufen, eingegriffen werden kann, sei es durch freiwilligen Verzicht, d. h. Absprachen o. ä. innerhalb des jeweiligen Wirtschaftszweiges oder durch staatliche, gesetzgeberische Maßnahmen. Wir kennen die Marktordnung im europäischen Rahmen (Europa-Markt der EWG) und vor allem in der Bundesrepublik.

Besonders auf dem Agrarsektor konnte, um die Ernährung im nationalen Bereich nicht zu gefährden, der allgemein als notwendig erkannte und erwünschte Übergang zu freieren Formen des wirtschaftlichen Handelns im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft nur schrittweise erfolgen. Zum großen Teil ist diese Entwicklung heute noch nicht abgeschlossen und gemessen am derzeitigen Stand in der EWG wird die Marktordnung zumindestens im gesamteuropäischen Raum vor allem wohl - strukturbedingt - im landwirtschaftlichen Bereich noch auf Jahre hinaus durchgeführt werden müssen. Ja, man wird m. E. davon auszugehen haben, daß bei unserem Wirtschaftssystem Marktordnungen irgendwelcher Art auch auf Dauer unumgänglich sein werden 22).

Für die Bundesrepublik wurde hierzu ein System staatlicher Eingriffsbefugnisse durch Preisfestsetzung, Marktintervention, Einfuhrlenkung, Monopole und Maßnahmen zur gleichmäßigen Güteverteilung begründet.

Dies geschah zum Beispiel durch das Getreidegesetz, das Milch- und Fettgesetz, das Vieh- und Fleischgesetz, das Zuckergesetz, das Mühlen- und Mühlenstrukturgesetz und schließlich durch das Marktstrukturgesetz 23).

Es wäre aber eine Illusion zu glauben oder davor die Augen zu verschließen, daß Marktordnung, aber auch Integration - von Planwirtschaft ganz zu schwei-

20) Immenga in: 25 Jahre Marktwirtschaft S. 153, 155; vgl. auch BVerfG 18, 315, 327 ff = NJW 65, 435.

21) Vgl. dazu Creifelds Rechtswörterbuch S. 710.

22) Vgl. dazu BVerfG 18, 315 ff = NJW 65, 435.

23) Zu den einzelnen Gesetzen vgl. die Ausführungen o. in Teil II.

gen - ohne eine Erzeugungsordnung, sei es in einem Produktionslimit nach Höchst-sätzen, sei es nach Mindestanforderungen, auskommen.

Für den Bereich der Plan- bzw. Zentralverwaltungswirtschaft geht es dabei im großen und ganzen um die Erfüllung des Plansolls, das für die einzelnen Wirtschafts-bereiche meist in großen, sich auf mehrere Jahre beziehenden Wirtschafts-plänen vorgeschrieben ist.

Der Markt im Bereich der sozialen Marktwirtschaft weist darüberhinaus noch ganz spezielle Probleme auf.

Der Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse z.B. befindet sich in den hochent-wickelten Ländern der westlichen Welt, und so auch in der Bundesrepublik Deutschland, im Überfluszustand. Gedrückte Preise am Markt bis hin zu nicht kostendeckenden Einnahmen sind die Folge.

Deshalb sind Marktbedienung, Markteinfluß und Marktmacht ohne Erzeugungs-disziplin undenkbar.

So deckt sich die Notwendigkeit, Ordnung vor allem auf dem landwirtschaftli-chen Markt zu schaffen ²⁴⁾, mit der schon früh erhobenen Forderung nach Selbst-hilfe, die in vielfältiger Gestalt auch in die Tat umgesetzt wurde und zwar, wie aufzuzeigen die eine Aufgabenerfüllung der vorliegenden Arbeit war, nicht nur auf dem landwirtschaftlichen Sektor, obwohl die Landwirtschaft als erster großer Wirtschaftszweig in der westlichen Welt in die Überfluszwirtschaft hineingeraten ist.

Milchmarktordnung und Stabilitätsfonds für Wein seien hier noch einmal beispiel-haft aufgeführt ²⁵⁾ um anzuzeigen, wie - mit Unterstützung des Staates - die Landwirtschaft versucht, ihre wirtschaftlichen Voraussetzungen zu verbessern und ihre Stellung am Markt zu erhalten und auszubauen. Entsprechendes gilt für an-dere Industriezweige.

Und wieder die Landwirtschaft weist neben der Mühlenindustrie die ausgepräg-teste Erzeugungsordnung auf.

Erinnert man sich noch einmal an die Maßnahmen zur Drosselung der Milcherzeugung und auf dem Mühlensektor die großangelegte und wirkungsvolle Stilllegungsak-tion.

In diesen Fällen der Bedarfsdeckung wird das Gemeinwohl als Voraussetzung für staatliche Eingriffe in unternehmerische Entscheidungen infolge bestehender Marktunvollkommenheiten angeführt / geltend gemacht. So geht die Sicherung einer ordnungsgemäßen Versorgung der Bevölkerung auf der einen Seite Hand in Hand mit der Vermeidung eines existenzgefährdenden und ruinösen Wettbewerbs auf Kosten der Allgemeinheit. Und es hat sich nicht nur auf dem Agrarsektor und

24) Für andere Märkte gilt das gleiche oder entsprechende. So z. B. für Kohle, Fischerei und Schwermetallerzeugung.

25) Vgl. dazu oben die Einzeldarstellungen in Teil II.

der Folgeindustrie gezeigt, daß uneingeschränkter Wettbewerb allzu leicht dazu führt, - m.E. zwangsläufig dazu führen muß -, daß die Erzeuger letztlich ihre Produktion nur noch am Gewinn orientieren. Dem kann ein auf eine gesunde Wirtschaftsstruktur bedachter Staat nicht tatenlos zusehen. Vielmehr bedarf es einer Wettbewerbsbeschränkung bzw. einer Beeinflussung des freien Wettbewerbs da, wo ein uneingeschränkter Wettbewerb der Erfüllung bestimmter Aufgaben von allgemeiner Bedeutung entgegensteht.

Ganz offenbar wurde der Mangel an einer systemkonformen Globalsteuerung 26) in den sechziger Jahren als man zunehmenden Belastungsproben, die man in den ersten 15 Jahren des Aufbaues nicht gesehen oder gar nicht für möglich gehalten hatte, mit punktuelltem Dirigismus beizukommen suchte 27).

Die Phase Müller Armack/Erhard ging so mit der stärkeren Betonung einer systematischen Prozeßpolitik zur sog. "aufgeklärten" Marktwirtschaft der Ära Schiller über.

Das Stabilitätsgesetz 28) bildete die Grundlage hierzu. Die Vorlage eines Jahreswirtschaftsberichts, das Jahresgutachten des Sachverständigenrates, die Festsetzung von Orientierungsdaten und die Vorlage eines Subventionsplans sollten im Rahmen der sich auf § 3 des StabG gründenden sog. Konzentrierten Aktion 29) 30) eine organisierte Information autonomer Gruppen und die Möglich-

26) Globalsteuerung ist nicht identisch mit zentralverwalteter Planwirtschaft, denn sie beruht trotz der Lenkung auf selbstverantwortlichen Einzelwirtschaften mit Privateigentum, vgl. Trautmann in Meyers HdB Wirtschaft S. 571.

27) Vgl. Trautmann a. a. O. S. 570.

28) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8. 6. 1967 (BGBl. I, 582).

29) Nach dem Willen ihrer Initiatoren soll die Konzentrierte Aktion weder ein staatlich installiertes Interessenclearing sein, noch eine Einschränkung der Tarifautonomie zum Inhalt haben. Sie soll vielmehr durch rationale Kommunikation und Information einen gesellschaftspolitischen Integrationsprozeß einleiten.

30) Kritiker der Konzentrierten Aktion sehen eine Gefahr in der ihrer Ansicht nach zwangsläufigen Auseinanderentwicklung zwischen den geplanten makroökonomischen Zielgrößen und der mikroökonomischen Entwicklung infolge mangelnder Information zwischen den Beteiligten. Bisher sei nur eine wenig wirkungsvolle "Motiv-Transmission" von den in der Konzentrierten Aktion mitwirkenden Spitzenverbänden auf die mikroökonomischen Einheiten festzustellen.

Andererseits aber sei eine funktionierende Konzentrierte Aktion gar nicht mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung vereinbar, da sie "von der Global- zur Totalsteuerung einer économie concertée" führe, so z. B. Hoppmann in WiSt H. 1, 1972 S. 11.

keit einer Festlegung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen in den Bereichen der Preisniveau-, Beschäftigungs-, Außenwirtschafts- und Wachstumspolitik eröffnen 31).

Diese Globalsteuerung ist der Versuch einer Makroplanung, die allerdings insofern wenig mit einer Steuerungsmethode planwirtschaftlichen Charakters zu tun hat, als, selbst soweit die Rahmen dazu eingehalten werden, den einzelnen Unternehmen noch genügend Aktivitätsspielraum bleibt 32). Viel gravierender sind da die in der Bundesrepublik in großem Umfang eingesetzten steuerlichen Lenkungsmittel,

Den unmittelbarsten und unter ordnungspolitischen Aspekten nachhaltigsten Eingriff in die Marktwirtschaft stellen aber die vorhandenen strukturpolitischen Maßnahmen dar. Entstanden sind sie aus der mangelnden oder jedenfalls vielfach nicht ausreichenden Fähigkeit des Marktes, sektorale und regionale Disproportionen zu verhindern, wie etwa die wirtschaftliche Versorgung und Ausstattung des Zonenrandgebietes und anderer strukturschwacher Regionen insbesondere in den deutschen Mittelgebirgen.

Dazu gehören zum Beispiel die Bereitstellung von Anpassungsmitteln, Frachtsubventionen und Absatzförderungsmaßnahmen.

Dabei stellt sich jedoch immer wieder heraus, daß jeder nicht wettbewerblich geordnete Bereich in einer Marktwirtschaft ernste Probleme aufwirft, denn ein durch Subventionen, Beihilfen oder dergleichen gestützter und beeinflusster "Scheinmarkt" läßt sich mit den am "freien" Markt geltenden Gesetzmäßigkeiten und Impulsen nicht oder schwer harmonisieren. Wettbewerbsverzerrungen und Fehlproduktionen sind kaum zu vermeiden 33).

Eine Marktwirtschaft, die als solche ernstgenommen werden will, kann deshalb andererseits auch wiederum nicht darauf verzichten, staatliche Eingriffe in die Wettbewerbsordnung möglichst zu beschränken.

Ein echter Ausweg und nicht etwa nur eine Zwischenlösung ist m.E. die Möglichkeit, an sich notwendige staatliche Eingriffe auf dem Wege des Ausbaus der Hilfe durch Selbsthilfe zu reduzieren und den Trägern der Wirtschaft selbst die Ausbalancierung der Entwicklung zur eigenen Verfügung zu überlassen, wobei sich die Tätigkeit des Staates auf eine Aufsichtsfunktion beschränken kann.

Das Instrument dieser Selbsthilfe ist die Ausgleichsabgabe.

31) Vgl. Quack in Creifelds Rechtswörterbuch S. 1016.

32) Vgl. dazu auch K. Schiller, bei Zuck, NJW 67, 1301 ff, 1302.

33) Vgl. dazu etwa die Stellungnahme des Wirtschaftswissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen v. 11. 12. 1971 zur Frage der Regelmechanismen und regelgebundenem Verhalten in der Wirtschaftspolitik - als vervielfältigte Niederschrift veröffentlicht.

Der Ausgangspunkt ist der Abgabefonds, vom Staat als Lenkungskörperschaft für die jeweiligen Wirtschaftssektoren geschaffen. Den mit der Verwaltung dieser Fonds verbundenen Aufwand und die entstehenden Kosten will der Staat jedoch nicht selbst tragen. Deshalb gewährt er den Ausgleichsfonds das Recht, Abgaben zu erheben und erreicht somit, daß die der Lenkung unterworfenen Unternehmen neben der Finanzierung des geplanten Wirtschaftszieles auch für die Verwaltungskosten des Lenkungsorgans selbst aufkommen müssen ³⁴⁾.

Charakteristisch für ihre Funktion im Wirtschaftsgefüge ist der horizontale oder auch vertikale Ausgleich ³⁵⁾, verbunden mit einer Art Abschöpfung auf der einen und einer Art Subventionierung auf der anderen Seite, beides prinzipiell in korrespondierender Wechselseitigkeit. Fest steht, - und das dürfte auch im einzelnen durch diese Arbeit belegt sein - daß die Ausgleichseinrichtungen nicht homogen sondern in ihrer Erscheinungsweise vielschichtig sind, daß aber die echte Ausgleichsabgabe nicht als Steuer und ebensowenig als Gebühr oder Beitrag angesehen werden kann.

Sie ist als eigenständige öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Abgabe, die zwar mit den finanzrechtlichen Abgaben, insbesondere der Zwecksteuer in einigen Punkten Gemeinsamkeiten aufweist, aber nicht zum Kreis dieser "klassischen" öffentlich-rechtlichen Abgaben gehört.

Sie ist eine erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft, bei der der Staat eine selbstgewählte Mittlerrolle einnimmt und sich eine gewisse Überwachung vorbehält.

Unter ordnungspolitischen Aspekten kommt die Ausgleichseinrichtung der Integration nahe, zeitigt jedoch bessere partnerschaftliche Steuerungsmöglichkeiten als diese. Man kann die Ausgleichsfonds in diesem Sinne als eine Fortentwicklung ansehen.

Sie sind deren marktwirtschaftliche Variante.

2.) Der Standort der Ausgleichsabgabe im Rahmen staatlicher Lenkungsmittel

Die Ausgleichsabgabe steht nach der Stärke des staatlichen Eingriffs in die wirtschaftliche Freiheit zwischen der Steuer und der Preisfestsetzung. Von ihrer Aus-

34) Vgl. dazu Dicke, res publica Bd. 22 S. 67 f.

35) Nicht im Sinne des horizontalen oder vertikalen Finanzausgleichs gebraucht! Horizontal heißt hier soviel wie: auf der gleichen Produktionsstufe; vertikal wie: auf der Ebene verschiedener aber voneinander abhängiger Produktionsstufen.

und Einwirkung her gesehen stellt sie einen mittleren Eingriff dar.

a) Die Steuer

Sie kann, als ein von jedem Bürger erhobener Anteil am staatlichen Budget zur wirtschaftspolitischen Lenkung insoweit eingesetzt werden, als und soweit sie zur Subventionierung von Trägern unserer Wirtschaft dient und somit dem Staat die Mittel in die Hand gibt gezielt auf den Wettbewerb Einfluß zu nehmen. Sie ist im großen und ganzen gesehen das schwächste Glied in der von mir aufgezeigten Dreierkette staatlicher wirtschaftspolitischer Möglichkeiten und zwar einmal infolge ihrer finanziellen Beschränkung, zum anderen der Gebundenheit der staatlichen Mittel und der mangelnden Effizienz bei der Verfolgung veränderter Verhältnisse an Markt wegen. Sie ist natürlich auch vom Eingriff her das schwächste Mittel, da ein solcher über den allgemeinen Rahmen des Faktums der Steuererhebung hinaus nicht stattfindet. Ein Eingriff in ein einzelnes Unternehmen oder in eine gesamte Branche ist also nicht gegeben. Der Eingriff liegt erst im gesamtwirtschaftlichen Bezug. In der Änderung der Wettbewerbssituation - und das i. d. R. sogar nur im Verhältnis zum Auslandsmarkt - sei es durch Preisstützung, sei es durch Ausgleichung von Standort- oder sonstigen wettbewerbsverzerrenden Nachteilen.

b) Die Ausgleichsabgabe

Die Eingriffsmöglichkeiten auf Grund einer Ausgleichsabgabe sind dagegen schon umfassender und in ihren Auswirkungen stärker und direkter, da sie, soweit es sich um wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben handelt, einen Eingriff in eine gesamte Branche und hier dann wiederum in die einzelnen Unternehmen bedeutet.

Die Ausgleichsabgabe im allgemeinen hat, wie aufgezeigt wurde, viele Gesichter und sie ist keineswegs bloß ein Instrument des wirtschaftlichen bzw. wirtschaftspolitischen Ausgleichs.

Soweit sie es aber ist, stellt sie, mit einigen Ausnahmen ³⁶⁾, ein Instrument dar, mit dessen Hilfe innerhalb einer bestimmten Wirtschaftsgruppe von dem Marktstärkeren zugunsten des Marktschwächeren ein Ausgleich vorgenommen wird, der faktisch vom jeweils Marktstärkeren zu finanzieren ist. Der Ausgleich geschieht also innerhalb der Branche ohne staatliche Fremdmittel, sondern al-

36) Z. B. Filmabgabe.

lein - faßt man die Branche zu einer funktionalen Einheit zusammen, mit Eigenmitteln³⁷⁾.

Dies belastet natürlich die Branche, aber aus den oben näher ausgeführten Gründen i. d. R. zum Wohle der Allgemeinheit, da oft allein auf diese Weise eine lückenlose Versorgung der gesamten Bevölkerung sichergestellt werden kann³⁸⁾. Aber das ist nur die eine Seite. Auch zur Gesundung oder Erhaltung von Wirtschaftszweigen hat man die Ausgleichsabgabe z. T. mit Erfolg eingesetzt³⁹⁾. Hier stand also als Ziel des Eingriffes die Rentabilität von Wirtschaftsunternehmen im Hintergrund.

Andere Vorhaben dienten der Umsatzsteigerung, Absatzsicherung und Preisgarantie. Hier spielen vor allem die Ausgleichsabgaben auf dem landwirtschaftlichen Sektor eine Rolle.

Als Fazit bleibt festzustellen, daß die Ausgleichsabgabe ein ungleich geeigneteres und vor allem vielgestaltiges und ein wirtschaftspolitisch effizienteres Mittel ist als die Steuer. Sie ermöglicht im Gegensatz zu jener Hilfe durch Selbsthilfe und läßt den Staat trotz der größeren Unmittelbarkeit des Ersteingriffes in der Folge als bloßen Initiator erscheinen, der in der Folgezeit lediglich noch Aufsichtsfunktionen wahrnimmt.

Trotz dieser eigentlich positiven Erscheinungsformen der Ausgleichsabgabe darf natürlich keineswegs die Gefahr übersehen werden, die die Ausgleichsabgabe als Machtfaktor für den Staat darstellt, ganz abgesehen auch von dem Problem der zwangsweisen Konkurrenzförderung, die wirtschaftlich gesehen ein solcher Ausgleich ja ohne weiteres darstellt bzw. zu der er sich entwickeln kann.

Verfassungsrechtliche und wirtschaftspolitische Probleme sind also ohne Frage mit dieser Abgabenart verbunden, die noch längst nicht ausdiskutiert sind und die Wissenschaft noch eine Weile beschäftigen dürften, nachdem die allgemeine Problematik vor noch gar nicht allzu langer Zeit zum erstenmal als solche erkannt wurde und seitdem mehr und mehr in das wissenschaftliche Interesse rückt.

c) Die Preisfestsetzung

Hierbei handelt es sich zweifellos um das stärkste Mittel, das die soziale Marktwirtschaft noch zuläßt, ohne allzuviel an Substanz zu verlieren.

Ogleich auch hier noch eine Abstufung darin zu sehen ist, auf welcher Ebene

37) Ein Paradebeispiel ist die Mühlenstilllegung.

38) Vgl. z. B. die Milchabgabe.

39) Mühlenstilllegung; weniger glücklich bei der Filmabgabe.

und in welchem Umfang eine solche Maßnahme eingeleitet wird.

In der abstrakten Betrachtung, ausgehend von den ständigen Preissteigerungen, bietet sich eine generelle oder wenigstens detaillierte Preisfestsetzung geradezu an. Es läßt sich damit ein stabiler Inlandsmarkt aufbauen, der sich sogar im Exportgeschäft besonders günstig auswirken kann⁴⁰⁾. Was aber gänzlich dabei verloren geht ist der freie Wettbewerb, ein wesentliches Element der Marktwirtschaft. Der Staat wird in seiner Stellung als Kontrollorgan zu einem Superunternehmer, da die Preisfestsetzung ja kein statisches Element ist bzw. sein dürfte, sondern jeweils der Entwicklung auf dem Weltmarkt angepaßt und an den Bedürfnissen der Verbraucher gemessen werden muß.

Die Folge wäre in Kürze eine Verbürokratisierung der gesamten Wirtschaft, was sich, wie die Beispiele insbesondere in den Staaten des "Comecon" zeigen, noch nie zum Vorteil für die Entwicklung einer gesunden Volkswirtschaft ausgewirkt hat.

40) Als Beispiel mag die Entwicklung auf dem Baumarkt dienen, die durch das Eingreifen von Baufirmen aus sozialistischen Staaten erhebliche Erschütterungen erfahren hat.

TEIL V

Die Ausgleichsabgabe und das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft

Unter Hintanstellung aller sonstigen verfassungsrechtlichen Fragen ist es m. E. im Rahmen dieser Arbeit doch erforderlich, einige Aspekte wirtschaftsverfassungsrechtlicher ¹⁾ Art zu beleuchten. Es sollte nämlich unter allen Umständen verhütet werden, daß die Problematik der Ausgleichseinrichtungen allzu unbedenklich auf eine pragmatische Grundlage gestellt und, ausgehend von der Tatsache, daß wirtschaftliche Hilfsmaßnahmen in immer stärkerem Umfang in Erscheinung treten, schon der Schluß gezogen wird, man müsse diese Faktizität schon als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen hinnehmen.

Eine solche, rein pragmatische Behandlung ist m. E. gerade in dieser Beziehung nicht angebracht.

Unser Wirtschaftssystem basiert auf dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft. Dabei handelt es sich zwar nicht um eine "heilige Kuh" ²⁾, wie das in der politischen Diskussion der letzten Zeit immer wieder anklingt, m. a. W. die soziale Marktwirtschaft ist kein Verfassungsgebot ³⁾. Trotzdem basiert unser ge-

1) Ehmke, Wirtschaft und Verfassung S. 5 vertritt die Ansicht, daß es gar keine Wirtschaftsverfassung geben solle und könne. Vgl. dagegen Dicke, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten, S. 100 f, wo er ausführt, daß das von Ehmke entworfene Bild nicht der Konzeption unseres GG entspreche. Er will (S. 102) "Wirtschaftsverfassung" verstanden wissen als die Ordnung des Gemeinwesens im Bereich der Wirtschaft, die sichert, daß zum einen der Gemeinschaft die Mittel zur Verfügung stehen, die sie benötigt, um ein geordnetes Funktionieren der Volkswirtschaft und eine für die Gemeinschaft ersprießliche Prosperität zu gewährleisten und durchzusetzen, und daß zum anderen dem Unternehmer ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Entfaltungsfreiheit garantiert bleibt oder einfach als die Ordnung des Gemeinwesens im Hinblick auf die Wirtschaft. Vgl. dazu Hamann DVBl. 63, 488 r. Sp.

2) Vgl. dazu auch Harms, Festschrift Bartholomeyczik S. 104 ff.

3) Vgl. für viele Dicke, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten S. 106; Badura, Bes. VerwR S. 235 ff, 249 und Fußn. 50; Heusel in ORDO Bd. XIV 1963, S. 45 sowie BVerfG in NJW 54, 1236; NJW 58, 1036; BVerfG 12, 341 = NJW 61, 1395; Ipsen AÖR Bd. 78 S. 309; vgl. auch Harnischfeger, Planung S. 34 m. w. N und Hartwich, Sozialstaatsgebot S. 50 ff; es ist Scheuner (VVDStRL 11, 1954, S. 1 ff sowie S. 152) zuzustimmen, daß die Wirtschaftsverfassung in der BRD nur einen Rahmen absteckt, den der Gesetzgeber einhalten muß,

samtes Wirtschaftsgefüge - und nicht nur das unsere, sondern das der ganzen westlichen Welt - auf einer marktwirtschaftlichen Grundlage.

Das Recht der staatlichen Wirtschaftslenkung ist heute zum festen Bestandteil unserer Rechtsordnung geworden. Auf Grund der Erkenntnis von Lehre und Rechtsprechung geht es nicht mehr um die Grundsatzfrage, ob eine Wirtschaftslenkung als solche generell zulässig sei, ob sie insbesondere in ihrer Gesamtheit mit den heute gegebenen rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar sei, sondern es geht eigentlich allein um den Grad des jeweiligen Eingriffs⁴⁾.

Makro- und Mikroplanung ist ein Grunderfordernis allen Wirtschaftens. Schon im Begriff des sozialen Rechtsstaates, der Grundlage und Ziel unserer Verfassung geworden ist, wird der Glaube an die immanente Gerechtigkeit und die optimale Fähigkeit der Selbstorganisation der gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte geleugnet. Der soziale Rechtsstaat postuliert vielmehr die Ausdehnung der öffentlich kontrollierten Sphäre gegenüber dem Bereich, der lediglich dem Privatrecht unterworfen ist.

Und genauso verhält es sich mit der sozialen Marktwirtschaft als einem tragenden Pfeiler unseres Staates.

Es wird immer darauf ankommen, ob man dem sozialen oder dem marktwirtschaftlichen Faktor das größere Gewicht einräumt. Jeder Eingriff aber - und sei er noch so notwendig und berechtigt - ist generell ein Schritt auf dem Wege zur Unterwanderung und Aufhebung dieser unserer Wirtschaftsordnung. Diese Erkenntnis sollte man all denen entgegenhalten, die immer wieder erklären, ihre Maßnahmen dienten der Stützung der marktwirtschaftlichen Ordnung oder seien jedenfalls marktkonform. Jeder Eingriff ist zwangsläufig ein Stück Dirigismus und ein Schritt auf dem Wege zur zentralgelenkten Wirtschaft.

Das in höchstem Grade verschlungene System von Subventionen aller Art, beginnend bei der Steuererleichterung bis zur direkten Bezuschussung sowie Stützungs-, Förderungs- und Ausgleichseinrichtungen aller Art bildet ein Netz, in dem, einmal verstrickt, das freie Unternehmertum seine Initiative mehr und mehr verliert.

Nicht die Einzelmaßnahme bildet eine Gefahr, wohl aber der immer unüberschaubarer werdende Gesamtblock staatlicher Aktivitäten.

Eine andere Gefahr ist die:

Die wirtschaftliche Entwicklung läßt sich, insbesondere auch infolge der Verflechtung auf europäischer und weltweiter Ebene, nur sehr bedingt vorausbestim-

3) Fortsetzung:

wobei allerdings die Extreme wie völliger Liberalismus und - wegen der Grundrechtsgarantien - auch die Zentralverwaltungswirtschaft als zulässige Wirtschaftsordnungen ausscheiden.

4) Vgl. dazu etwa Dicke, Wirtschaftslenkung S. 107 ff.

men, wie sich auf fast allen Gebieten gerade in den letzten Jahren gezeigt hat.

Der staatliche Eingriff in eine Branche hat oft Folgen, auch für andere Wirtschaftsbereiche, die anfangs nicht abzusehen waren. Diese Folgewirkungen bedingen dann einen nächsten Eingriff und so fort, eine Spirale, die immer weitere Kreise zieht und die Krisenanfälligkeit der gesamten Oekonomie in gefährlicher irreversibler Weise steigert, da die ausgleichenden Momente des Marktes nicht mehr Platz greifen können.

Es geschehen dann auf den ersten Blick so unverständliche Dinge wie Preiserhöhungen auf Überflußsektoren, wie das bei der Automobilbranche und der Ölindustrie anfang des Jahres 1974 festzustellen war.

Trotz größter Haldenbestände an Neuwagen und an leichtem Heizöl, stiegen die Preise für diese Produkte.

Eine marktwirtschaftliche Reaktion wäre Einfrieren der Preise oder Preissenkung gewesen, bei Inkaufnahme von Kurzarbeit und/oder Entlassungen ⁵⁾. So aber wurde trotz und während dieser Krise das Lohnniveau auf Kosten des Konsumenten noch gesteigert.

Hier zeigt sich eine Verkehrung tragender wirtschaftlicher Prinzipien, die auch die gesündeste Wirtschaft einmal zum Erliegen bringen muß.

Es bedarf heute stärker denn je der Einsicht, daß es Grenzen des Wachstums geben muß und gibt und zwar in jeder Beziehung.

Das ist von der Natur der Sache her vorgesehen und keine Frage des Systems, da, wie sich zeigt, auch zentralgeleitete Wirtschaften vor dieser Problematik stehen, wenn auch infolge ihrer langsameren - deshalb dennoch nicht solideren, was dann allerdings am System liegt! - Entwicklung noch nicht in dem Ausmaß.

Daß hier im Rahmen der europäischen Gemeinschaft durch die bessere Ausnutzung faktischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten auf internationaler Ebene eine Wendung eintreten könnte, ist m. E. in den nächsten 30 Jahren noch nicht zu erwarten. Das Ausgleichssystem der EG, eines der kompliziertesten der Welt, muß vielmehr als das äußerste an Dirigismus betrachtet werden, was überhaupt noch für ein marktwirtschaftliches System tragbar ist. Selbst wenn es sich dabei nur um Übergangsmaßnahmen zur Koordinierung der einzelnen nationalen Wirtschaften handelt, so ist doch auf Jahrzehnte hinaus hier nicht mit einer Wendung zum Besseren zu rechnen.

Es wird vielmehr erforderlich sein, die systemimmanenten Fehler der Marktwirtschaft, soweit das nicht schon längst geschehen ist, zu erkennen, und sie dann global und nicht bruchstückhaft mit systemkonformen Mitteln zu beseitigen. Das

5) Vgl. dazu auch das Interview mit dem Leiter der Konjunkturabteilung beim Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in Essen in: Der Spiegel Nr. 16/1974 S. 22.

Laborieren mit dirigistischen Methoden wird nur eine weitere Aufweichung tragender Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft zur Folge haben.

Dem Staat kommt quasi als Verfassungsauftrag die Aufgabe zu, das Prinzip des freien wirtschaftlichen Wettbewerbs "um seiner freiheitssichernden Funktion willen zu schützen und vor Denaturierung zu bewahren, nicht aber, die wettbewerbliche Selbststeuerung durch ein staatliches Steuerungssystem zu ersetzen" ⁶⁾.

In dieser bipolaren Spannung befindet sich jede Regierung bei unserem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem.

Auf der einen Seite geben die Art. 74 Ziff. 15, 17 und 18 sowie 75 Ziff. 5 GG dem Staat die Möglichkeit zur Intervention, auf der anderen Seite ist er durch Art. 74 Ziff. 16 GG zur Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung angehalten, nicht zuletzt der eigenen, was zwar nicht expressis verbis im Gesetz steht, aber aus dem Zusammenhang mit den zu schützenden Grundrechten im wirtschaftlichen Bereich hervorgeht.

Längst ist in der ernstzunehmenden Diskussion die unhaltbare These von der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes aufgegeben worden ⁷⁾.

Die soziale Marktwirtschaft beruht, wie eingangs schon gesagt, zwar nicht auf einem Verfassungsgebot, und das Grundgesetz enthält im Gegensatz etwa zur italienischen Verfassung ⁸⁾ keine Wirtschaftsverfassung im eigentlichen Sinne ⁹⁾, sondern lediglich leitende Prinzipien für eine wirtschaftliche Ordnung, die in sich aber weder ein geschlossenes System ergeben ¹⁰⁾ noch ganz einheitlich sind ¹¹⁾. Trotzdem hat Dicke ¹²⁾ keine Bedenken, das Vorhandene als eine Wirtschaftsverfassung ¹³⁾ zu betrachten; Die vom Grundgesetz festgelegten Grenzen der Eingriffe in die Berufsfreiheit, das Eigentum und die Niederlassungsfreiheit, der Sozialisierungsartikel und die Sozialstaatsklausel sowie die Vor-

6) Vgl. Rupp in FAZ - Sonderdruck "Für eine aktive Wettbewerbspolitik" vom 30. 11. 1972 S. 4.

7) Vgl. dazu BVerfG 4, 7, 17 = NJW 54, 1235; 7, 377, 400 = NJW 58, 1035; 12, 341 = NJW 61, 1395; 12, 354, 363 = NJW 61, 1107; Rupp in Sonderdruck aus der FAZ v. 30. 11. 1972 S. 4; Badura, in Bes. VerwR S. 249; Scheuner, VVDStRL H. 11 S. 19, 68; Dicke, Wirtschaftslenkung S. 104 ff; Zuck, NJW 67, 1301, 1303.

8) Vgl. Dicke, a. a. O. S. 105.

9) Vgl. Krüger, DVBl. 51, 363.

10) Scheuner, VVDStRL H. 11 S. 19, 59.

11) Erinnert sei nur an Art. 15 GG, vgl. dazu etwa Harnischfeger, Planung S. 33 f.

12) a. a. O. S. 104 f.

13) Ebenso Watrin, in: 25 Jahre Marktwirtschaft S. 18 ff, 22.

schriften über die Gesetzgebungs- und Exekutivkompetenzen stellten eine Ordnung des Gemeinwesens dar, die für den Bereich der Wirtschaft relevant sei ¹⁴⁾.

Was die soziale Marktwirtschaft anbelangt, so ist er mit Scheuner ¹⁵⁾ allerdings der Ansicht, daß durch das Grundgesetz kein bestimmter Wirtschaftstyp für verbindlich erklärt worden sei ¹⁶⁾. Daraus folgert er, daß die soziale Marktwirtschaft immerhin ein mit dem Grundgesetz vereinbarer wenn auch nicht der einzig vereinbare Wirtschaftstyp sei. Hier vertritt Rupp ¹⁷⁾ jedoch mit gutem Grund die weitergehende Auffassung wenn er erklärt, einem Verfassungssystem, das, wie das Grundgesetz, die Freiheit des Individuums zum Leitprinzip des verfaßten Gemeinwesens erhebt und das Institut des Eigentums, die Freizügigkeit, sowie die Vereinigungs- und Berufsfreiheit grundsätzlich abschirmt, sei nur eine Wirtschaftsordnung gemäß, welche die grundgesetzlichen Freiheiten optimiere. Und wie die Erfahrung mit anderen Wirtschaftssystemen ausweise, komme einer solchen Optimierung das Prinzip des freien wirtschaftlichen Wettbewerbs am nächsten ¹⁸⁾.

Trotz aller Zustimmung zu dieser Auffassung kann aber die Widersprüchlichkeit, die Art. 15 GG trotz der Junktimklausel der Verfassung in wirtschaftlicher Hinsicht verleiht, nicht außer Acht gelassen werden. Dieser Kompromißartikel, der m. E. seinen Standort im Grundgesetz nur den Umständen der damaligen Zeit und der Zusammensetzung der Verfassungskommission verdankt ¹⁹⁾ und der das Bundesverfassungsgericht zu seinem vorsichtigen Taktieren veranlaßte ²⁰⁾, ist ein Fremdkörper in einem marktwirtschaftlichen System und stört die Einheitlichkeit der Wirtschaftsverfassung unseres Grundgesetzes ²¹⁾.

Da aber keine Marktwirtschaft dem Modell vollkommener Konkurrenz entspricht, der Markt also in vielen Fällen nicht für einen optimalen Zustand des gesamtwirtschaftlichen Gefüges sorgt, muß trotz aller oben angemeldeten Vorbehalte hin und wieder gerade um des erstrebten Zieles willen, nämlich so weit wie mög-

14) Dicke a. a. O. S. 105, allg. zur Frage der Wirtschaftsverfassung siehe S. 100 ff.

15) Scheuner, VVDStRL H. 11 S. 1 ff; ebenso BVerfG 4, 7 = NJW 54, 1235.

16) Vgl. dazu auch Mai, Diss. S. 151 f; Krüger, DVBl 51, 363; Ipsen, AÖR Bd. 78 S. 309.

17) In; Sonderdruck aus der FAZ v. 30. 11. 1972 S. 4.

18) Watrin a. a. O. S. 24 spricht von einer engen Verwandtschaft der Konstruktionsideen von sozialer Marktwirtschaft und parlamentarischer Demokratie.

19) Vgl. auch Hartwich, Sozialstaatspostulat S. 22 ff.

20) BVerfG 14, 19, 23 = NJW 62, 579; 14, 263 ff = NJW 62, 1667 und 18, 315, 327 = NJW 65, 435.

21) Vgl. dazu Harnischfeger a. a. O. S. 33 m. w. N.

lich Marktwirtschaft zu realisieren, ordnend in die Prozesse eingegriffen werden, wenn eine dem gesamtwirtschaftlichen Optimum nähere Faktorausnützung erzielt werden soll ²²⁾.

Hier erfüllt die Ausgleichsabgabe eine wesentliche Aufgabe. Scheuner hatte damals recht ²³⁾, als er sagte, daß in der modernen Wirtschaft für gewisse Wirtschaftsbereiche eine natürliche Tendenz zur stärkeren Konzentration und zur Gruppenbildung besteht.

Dies ist im Grunde auch das, was die Fondsbildung beabsichtigt. Es ist ein Versuch, Interessengruppen zusammenzufassen, ohne daß Kartelle entstehen. Es wurde oben dargestellt, welchen Platz die Ausgleichsabgabe im Gefüge der staatlichen Lenkungsmittel einnimmt. Es wurde andererseits aufgezeigt, daß die Wirtschaftslenkung von der Verfassung gedeckt ist, zugleich aber dargelegt - was nicht zuletzt an der dazu ergangenen Rechtsprechung deutlich wird -, daß in Einzelfällen immer wieder verfassungsrechtliche Probleme sichtbar werden ²⁴⁾.

Man wird mit Zuck ²⁵⁾, der, allerdings keineswegs unbestrittenen, Ansicht sein können, daß die optimale Zuordnung der Lenkungsmittel in der kombinierten Anwendung des Prinzips der Selbststeuerung für die Mikrorelationen und der Globalsteuerung ²⁶⁾ für die Makrorelationen besteht.

Dieser Vorstellung kommt die Ausgleichsabgabe von allen Lenkungsmitteln am nächsten. Sie gibt den betreffenden Wirtschaftsbereichen in der Mikroplanung den Grad der Freiheit, um sich als partnerschaftliche Gruppe am Markt in Unabhängigkeit zu behaupten, während etwa Konzertierte Aktion und Stabilitätsgesetz Bereiche der Makroplanung betreffen, die der Staat mehr an sich zieht.

Die Ausgleichsabgabe bietet darüberhinaus eine am Gemeinwohl orientierte Chance, die Allgemeinheit der Steuerzahler von den Lasten solcher Ausgaben zu befreien, für die nur eine bestimmte Wirtschaftsgruppe die finanzielle Verantwortung trägt.

Fondswirtschaft ist sinnvoll und vertretbar, wenn sie sich in einem bestimmten Rahmen bewegt bzw. einen solchen nicht übersteigt oder m. a. W. den Freiheitsraum der sozialen Marktwirtschaft nicht in der Art einengt, daß Eigeninitiative,

22) Vgl. Trautmann in Meyers HdB Wirtschaft S. 570; Böckmann, Diss. S. 1; BVerwG 6, 138 = NJW 58, 1551 ff, 1552 unter Hinweis auf Seraphim, Huber, Hamann und Nipperdey m. w. N.

23) Scheuner a. a. O. S. 24.

24) Vgl. dazu im einzelnen ausführlich: Dicke a. a. O. S. 100 ff, 148, 149; Mußgnug, Festschrift Forsthoff S. 275 ff, 286, 290 f; Götz, AÖR Bd. 85 S. 219 ff; Mai, Diss. S. 149 ff.

25) NJW 67, 1302.

26) Vgl. dazu Dicke, a. a. O. S. 157.

Eigenverantwortung und unternehmerisches Risiko aufgehoben werden. Denn dann ist die Marktwirtschaft ad absurdum geführt und einer dirigistischen Wirtschaft (Wirtschaftsdirigismus) gewichen ²⁷⁾.

Bleibt der Fond dagegen Ausgleichseinrichtung im engen Wortsinne, so wirkt es sich fördernd und nutzbringend für die einzelne Branche, und u. U. für die gesamte Wirtschaft eines Landes aus.

Ein Beispiel bietet der Stabilisierungsfonds für Wein. Als mit dem Jahre 1970 eine Rekordernte auf den deutschen Weinbau zukam ²⁸⁾ und zusätzlich von den europäischen Nachbarländern ein unerwartet hoher Druck auf den deutschen Weinmarkt ausgeübt wurde ²⁹⁾, da gelang es dem Stabilisierungsfonds durch Bereitstellung von Lagerraum etc. ³⁰⁾ und nicht zuletzt durch eine ungeahnte Mobilisierung beträchtlicher Nachfragereserven, das Verbraucherergebnis des Jahres 1971 um etwa 22 % zu steigern und das ohne eine Preiskrise herbeizuführen, so daß die gesamte Weinwirtschaft ohne nennenswerten Schaden aus dieser gefährlichen Entwicklung davonkam ³¹⁾.

Das Bemerkenswerte daran ist, daß diese eindrucksvollen Markterfolge - die kein einzelner auch noch so großer Betrieb hätte herbeiführen können - im freien marktwirtschaftlichen Wettbewerb durch die Leistungskraft der deutschen Weinwirtschaft, unterstützt durch Gemeinschaftsmaßnahmen zur Absatzförderung, erzielt wurden und nicht auf dirigistische Interventionen zur Markt- und Preisstützung zurückzuführen sind ³²⁾.

Hier hat ein solcher Ausgleichsfonds einmal in offenkundiger Weise seine Wirksamkeit bewiesen. Auch auf anderen Gebieten der Wirtschaft lassen sich ähnliche Entwicklungen aufzeigen. Natürlich ist die Grenze zum Dirigismus fließend und es bedarf einer ständigen Beobachtung der Entwicklung, damit nicht am Gesetz vorbei ein Machtfaktor entsteht, der außerhalb jeder Kontrolle gerät ³³⁾.

27) Ansätze dazu lassen sich aber allenthalben finden, vgl. Hamm in 25 Jahre Marktwirtschaft S. 118 ff; Tholl, ebenda, S. 132 ff m. w. N.

28) Vgl. bei Weinabgabe Teil II.

29) Vgl. Geschäftsbericht des Stab. - fonds 1971 S. 7 u. 13.

30) Vgl. o. bei Weinabgabe.

31) Vgl. Geschäftsbericht des Stab. - fonds 1971 S. 8.

32) Vgl. Geschäftsbericht des Stab. - fonds 1971 S. 21.

33) Zu den Beurteilungskriterien vgl. K. C. Thalheim, Zum Problem d. Einheitlichkeit d. Wirtschaftspolitik, in: Beiträge z. Wirtschaftspolitik u. Wirtschaftsordnung, gesammelte Aufsätze u. Vorträge, Hrsg.: Abt. f. Osteurop. Wirtschaft d. Osteuropa-Instituts u. d. Inst. f. Weltwirtschaft der F. U. Berlin aus Anlaß d. 65. Geburtstages von K. C. Thalheim, Berlin 1965, S. 32; E. Tuchtfeldt; zur Frage d. Systemkonformität wirtschaftspol. Maßnahmen, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolit. Konzeptionen, Hrsg.: H. J. Seraphim,

Verfassungsrechtlich wird die Ausgleichsabgabe erst in dem Augenblick zu beanstanden sein, wo die sie bestimmenden Grundprinzipien vernachlässigt werden.

Dabei ist es m.E. müßig, immer wieder diese Eingriffe in den Wirtschaftsablauf nur über die klassischen Verfassungsprinzipien zu Fall bringen zu wollen, wie etwa den Gleichheitssatz, das Verhältnismäßigkeitsprinzip oder das Rechtsstaatsprinzip, und das noch zu allem Überfluß gemessen an dem einzelnen jeweiligen Eingriff.

Der Ansatzpunkt muß m.E. die Gesamtschau sein.

Auch in Zukunft wird die Wirtschaftslenkung verfassungskonform stattfinden und wir werden dabei trotzdem feststellen müssen, daß Stein um Stein aus dem marktwirtschaftlichen Gebäude herausgebrochen wird.

Wenn also ein verfassungsrechtliches Prinzip zu beachten ist, dann das Übermaßverbot ³⁴⁾, aber immer bezogen auf die Gesamtmaßnahmen der Wirtschaftslenkung. Hier liegt nämlich der Kern des Problems. Es ist nicht die Einzelmaßnahme, die nicht marktkonform wäre, es ist die immer unüberschaubarer werdende Vielfalt, dieses engverschlungene Netz von Maßnahmen aller Art, die das Prinzip unserer Wirtschaftsordnung aushöhlen.

Und zur Lösung dieses Problems wird es keinen juristischen Weg geben.

Die Einführung der Marktwirtschaft war eine politische Entscheidung. Sie war ein Bekenntnis und ein Pendant zu unserer freiheitlichen demokratischen Verfassung.

Die Marktwirtschaft hat - wie gesagt - keinen eigentlichen Verfassungsrang. Die Väter des Grundgesetzes haben die verfassungsmäßige Institutionalisierung entweder versäumt oder bewußt nicht gewollt. Das GG ist nicht abgeschränkt gegen andere Wirtschaftsformen.

Aber wie ihre Einführung, so ist auch ihre Ausgestaltung und Erhaltung letztlich keine Frage des Rechtes, sondern eine Grundfrage politischer Entscheidung.

33) Fortsetzung:

Schriften d. Vereins f. Sozialpolitik, Gesellsch. f. Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften N. F. Bd. 18, Berlin 1960, S. 225 f.

34) So wohl auch Roth, Die öffentlichen Abgaben, S. 86.

ZUSAMMENFASSUNG

- 1.) Die öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht ist der neutrale Oberbegriff für alle öffentlichen Abgaben.
- 2.) Die Ausgleichsabgabe ist eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht. Sie gehört nicht in den engeren Kreis der klassischen öffentlich-rechtlichen Abgaben (Steuer, Gebühr, Beitrag).
- 3.) Der Kreis der Abgaben, die nominell als Ausgleichsabgaben bezeichnet werden, ist sehr groß. Die Zahl der echten Ausgleichsabgaben ist jedoch gering.
- 4.) Das kommt zum Teil wohl daher, daß "Ausgleich" in der Rechts- und Finanzwissenschaft kein eindeutiger Begriff ist. Er bezeichnet jede Art von Nivellierung eines bestehenden Unterschiedes ohne in der Struktur der Ausgleichseinrichtung zu differenzieren. Es wurde deshalb des öfteren von der "echten Ausgleichsabgabe" gesprochen.
- 5.) Die Ausgleichsabgabe läßt sich anhand zweier Faktoren deutlich abgrenzen:
 - a) Fremdnützigkeit
Eine Abgabe, die gänzlich fremdnützig ist, mit der also für den Abgabepflichtigen kein irgendwie gearteter erkennbarer Vorteil verbunden ist, kann nicht als Ausgleichsabgabe angesehen werden.
 - b) Sozialstaatsprinzip
Ebenso nicht eine Abgabe, mit deren Aufkommen der Staat von der Interessenlage her gesehen ihm auf Grund verfassungsrechtlicher Prinzipien obliegende Aufgaben durch Dritte versehen läßt.
- 6.) Die Ausgleichsabgabe ist eine Erscheinung des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems. In zentral gelenkten Wirtschaftssystemen kommt sie nicht vor.
- 7.) Ein marktwirtschaftlicher Ansatz ist nur die Produktionsfondsabgabe im Bereich der DDR. Sie zählt aber nicht zu den Ausgleichsabgaben sondern ist eine Sonderabgabe.
- 8.) Die im nationalen Bereich erhobenen Abgaben für Ausgleichseinrichtungen lassen sich einteilen in Sonderabgaben, die zu den Zwecksteuern zählen und Ausgleichsabgaben, die eine eigenständige Gruppe bilden.
- 9.) Obwohl die Sonderabgaben sich bei den Zwecksteuern einordnen lassen, bilden sie dennoch eine eigenständige Untergruppe. Im Gegensatz zu den

sonstigen Zwecksteuern decken sie in konzentrierter Weise vor allem den sozialen Aufgabenbereich des Staates ab.

- 10.) Die Ausgleichsabgabe ist keine Subvention, auch wenn sie dieser verwandte Züge aufweist.
- 11.) Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten kommt die Ausgleichseinrichtung der Integration nahe. Sie ist deren marktwirtschaftliche Variante.
- 12.) Die Ausgleichsabgabe ist weitgehend mit der Idee des Lastenausgleichs konform, wenn sie auch im Gegensatz zu letzterem keine Umverteilungsmaßnahme darstellt.
- 13.) Umverteilung ist nur in einem einseitigen "Gebens-" oder "Nehmenssystem" denkbar. Der aus der Ausgleichsabgabe gespeiste Fonds ermöglicht dagegen in abgestufter, im Idealfall sogar ausgewogener Weise ein Geben und Nehmen. Beim Ausgleichsfonds gibt es also nicht eine "Nur - Geber-" und "Nur - Nehmerseite" sondern jeder Geber wird unter den gesetzlich fixierten Voraussetzungen auch wieder zum Nehmer.
- 14.) Ausgleichsabgaben sind ohne direkte Gegenleistung aber in einem Gegenseitigkeitsverhältnis gewährte vermögenswerte Leistungen von Wirtschaftsträgern an andere Wirtschaftsträger (Privater an Private) derselben oder einer wirtschaftlich verbundenen Branche, die auf Grund freier wirtschaftspolitischer Entscheidungen des gemeinsamen Fonds auf der Grundlage der Verfassung aber nicht als notwendiger Ausfluß einzelner verfassungsrechtlicher Prinzipien gewährt werden, und dem Empfänger die Möglichkeit verschaffen sollen, seine wirtschaftliche Betätigung am Geschehen des Marktes zu orientieren und weiter zu entwickeln.
- 15.) Einnahmen erwachsen dem Staat oder staatlichen Behörden aus einer echten Ausgleichsabgabe nicht.
- 16.) Die Ausgleichsabgabe ist ein staatliches Lenkungsmittel im Bereich der Mikroplanung mit der Besonderheit der indirekten Beeinflussung durch Initiierung und Überwachung von Selbsthilfeeinrichtungen.
- 17.) Die Forderung nach der Etatisierungspflicht aller öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten ist auch bei den Ausgleichsabgaben erfüllt.
- 18.) Mit der freien Marktwirtschaft ist die Ausgleichsabgabe unvereinbar, da sie auf dem nationalen Markt den Wettbewerb und auf den internationalen Märkten die Chancengleichheit beeinträchtigt. Sie ist aber vereinbar mit der sozialen Marktwirtschaft, da höherrangige Prinzipien, wie etwa das Allgemeinwohl und der Gedanke des sozialen Rechtsstaates Eingriffe

jedenfalls dieser Art erlauben,

- 19.) Die Erhaltung der Marktwirtschaft ist ebenso wie ihre Institutionalisierung eine politische Entscheidung. Der Prozeß als solcher ist letztlich nicht justiziabel.

LEBENS LAUF

Am 17. September 1944 wurde ich, Harald Eberlein, als Sohn des Bundesbahn-
obersekretärs Karl-Heinz Eberlein und seiner Ehefrau Gerda Maria Eberlein, geb.
May, geboren.

Nach vierjährigem Besuch der Volksschule in Osthofen, meiner Heimatstadt, trat
ich 1955 in das Altsprachliche Gymnasium Worms ein und immatrikulierte mich
im Jahre 1965 an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz, wo ich meine
gesamte Studienzeit verbrachte.

Die vorliegende Arbeit begann ich nach bestandenem Staatsexamen im Jahre
1971. Zunächst als Hilfskraft bei Herrn Professor Rupp tätig, absolvierte ich
seit Anfang 1973 meine Referendarzeit, die ich nun im Januar 1976 mit dem
zweiten Staatsexamen abgeschlossen habe.

Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 10. 12. 1975 ab.

